

# VU Research Portal

## Oorzaken van corruptie: Naar een contextuele theorie

de Graaf, G.

### ***published in***

Beleidswetenschap  
2006

### ***document version***

Early version, also known as pre-print

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

de Graaf, G. (2006). Oorzaken van corruptie: Naar een contextuele theorie. *Beleidswetenschap*, 20(1), 3-19.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Inhoud

## Trends

### **Gjalt de Graaf: *Oorzaken van corruptie: naar een contextuele theorie*** 3

Het vak en de kunst van beleidsanalyse is niet meer, met Wildavsky, te typeren als 'machten de waarheid zeggen'. Dunns kritisch sociaal-constructivistische opvatting dat het in de beleidsanalyse gaat om het tegen elkaar afwegen van kennisclaims met het oog op hun houdbaarheid als grondslag voor publieke beslissingen en handelingen, spoort beter met huidige opvattingen. Gjalt de Graaf illustreert dit aan de hand van de vraag hoe corruptie binnen de overheid het best kan worden bestreden. Eerst inventariseert hij uiteenlopende theorieën over aard en oorzaken van corruptie. Hij concludeert dat er in de theorievorming, laat staan in het empirisch onderzoek, van 'harde' oorzakelijkheid – in de zin van noodzakelijke en toereikende antecedente voorwaarden voor het te verklaren verschijnsel – geen sprake is. Eerder gaat het om 'bijdragende' factoren die kennelijk, maar onder nog nauwelijks onderzochte en begrepen contingenties, een individuele functionaris tot corrupt handelen brengen. De auteur pleit daarom voor meer procesgerichte, naar voorwaarden en contingenties speurende, vergelijkende casestudies naar corrupt gedrag, waarin Bourdieus denken over menszijn, praktijken en rationaliteit in termen van predisposities of 'habitus' het theoretische cement zou moeten vormen.

## Beleidspraktijk

### **Giliam de Valk: *Inlichtingenwerk en beleidsonderzoek*** 20

Ook dit artikel borduurt voort op de lijn van kritische afweging van kennisclaims voor publiek beleid, maar nu met als onderwerp dataverzameling en -analyse achter terrorismebestrijding: hoe krijgen we een goed idee van de betrouwbaarheid of doorwroetheid van het werk van veiligheids- en inlichtingendiensten die ons waarschuwen tegen de dreigingen van terrorisme en op die basis soms tot vergaande inbreuken op onze privacy als burgers adviseren? De auteur begint met een analyse van het bijzondere karakter van inlichtingenwerk in vergelijking tot normaal beleidsvoorbereidend werk, zoals de ontoegankelijkheid en gecompliceerde controleerbaarheid van de (geheime) gegevens. Daarna ontwikkelt hij standaarden voor de kwaliteit van inlichtingenwerk, gebaseerd op het zo veel mogelijk uitsluiten van valse positieven (onterecht gesignaleerde grote dreiging) én valse negatieven (niet-ontdekte, maar reële grote dreiging). Ook laat hij zien dat politici hier te maken krijgen met grote verschillen tussen terrorismebestrijding en regulier strafrecht dat – in weerwil van de Schiedammer parkmoord en de Deventer moordzaak – nu eenmaal veel meer gericht is op het uitsluiten van onterechte veroordelingen (valse positieven). De auteur sluit af met een pleidooi voor actief onderzoek naar mogelijke vertekeningen in inlichtingenwerk en het ontwikkelen van methodische richtlijnen ter voorkoming daarvan. Het toegenomen belang van inlichtingenwerk in een tijd van terrorisme dwingt daartoe.

## Onderzoek

### **Carolien Klein Haarhuis en Bert Niemeijer: *Verdeling van rechtspraak***

**30**

Nergens in het openbaar bestuur wordt zo veel en zo expliciet geargumenteed over tegengestelde aanspraken als in de rechtspraak. En toch beperkt de discussie over een betere en slagvaardiger rechtspraak zich veelal tot de voors en tegens van aanpassingen in de schaalgrootte van gerechten. De auteurs hekelen deze beperkende vertekening in de discussies en adstrueren door een overvloed aan bestaand onderzoeksmateriaal de noodzaak van verbreding. In feite ontwikkelen zij op grond van de logica van de multicriteria-analyse een beleidsanalytisch meer doorwrocht kader voor het debat. Daarbij werken zij drie hoofddoelstellingen – doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid van de rechtspraak – nader uit. Dit gebeurt door te kijken naar wat er wel en niet geleerd kan worden door de rechtspraak van soortgelijke hervormingspraktijken in de werelden van de zorg en het onderwijs; en door systematisch de onderlinge relaties tussen de hoofddoelstellingen – zijn ze wel consistent, impliceert meer van het ene doel vanzelf minder van het andere, enzovoort – in kaart te brengen. Op deze wijze leveren de auteurs een belangrijke bijdrage aan het beter afwegen van kennisclaims als basis voor beleid.

## Onderzoek

### **Juul Cornips: *De invloed van burgers in interactieve ontwikkelingsprocessen***

**47**

Interactieve beleidsprocessen vormen een regelmatig terugkerend thema in dit blad. Er is al zo veel aan onderzocht en geëvalueerd, wat voor nieuws valt er nog te melden? Volgens de auteur bijvoorbeeld dat de belofte van meer en betere deliberatie in interactieve beleidsvorming, over de herontwikkeling van woonwijken althans, veelal een vrome illusie blijft. Macht, invloed en conflict spelen tot op het laatste moment een rol. Politieke beslissingen spitsen zich nu eenmaal na verloop van tijd toe op een of twee redelijk doordachte alternatieven; en er kan nu eenmaal slechts 'ja' of 'nee' tegen gezegd worden. In zo gestructureerde besluitvorming is consensus, ongeacht de kwaliteit en omvang van deliberatie, niet vanzelfsprekend. Ook blijkt, in tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd, dat open toegangsregels de gewone burger juist minder invloed op het eindresultaat bieden dan beperkte toegang voor een kleiner aantal burgers – zeker indien die ook nog eens georganiseerd optreden. De belangrijkste bevinding uit dit onderzoek – door de auteur niet afzonderlijk gethematiseerd – is wellicht dat de institutionele arrangementen voor participatie en interactie kennelijk veranderlijk zijn. Het lijkt erop dat naarmate plannen 'rijper' worden, de toegangs-, domein- en gezagsregels voor participatie en interactie mee-bewegen. Deze co-evolutie van institutionele arrangementen voor interactie en participatie enerzijds en de rijping van de planvoorbereiding in termen van intellectuele kwaliteit en politieke wilsvorming anderzijds zou wel eens een verwaarloosd onderzoeksthema bij interactieve beleidsprocessen kunnen zijn.

## Boekbesprekingen

### **Esther Versluis: *Enforcement Matters. Enforcement and Compliance of European Directives in Four Member States*, Drs. Lars Tummers**

**63**

### **M.R. Rutgers: *Het Gulden Boekje uit de Nederlandse Bestuurskunde* / L.P. van de Spiegel: *Schets der Regeerkunde*, Peter Hupe**

**64**

### **Jaap Woldendorp: *The Polder Model: From Disease to Miracle? Dutch Neo-corporatism 1965-2000*, René Torenvlied**

**66**

## Summaries

**68**

# Oorzaken van corruptie: naar een contextuele theorie

Gjalt de Graaf

*In november 2005 stuurden de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de nota Corruptiepreventie naar de Tweede Kamer. Deze nota was gebaseerd op onderzoek aan de VU, dat is neergelegd in het boek Corruptie in het Nederlandse Openbare Bestuur. Omvang, Aard en Afdoening (Huberts en Nelen 2005). De eerste zin van de nota luidt: 'De aanpak van corruptie is één van de speerpunten van het beleid van het kabinet.' Hoewel de ministers corruptie dus zeer serieus zeggen te nemen, zijn in de nota geen belangrijke beleidswijzingen te vinden. De reden hiervoor is waarschijnlijk een conclusie van de nota, kennelijk getrokken uit het VU-onderzoek, dat het wel meevalt met corruptie in Nederland. Of deze conclusie gerechtvaardigd is op basis van genoemde studie, is niet de hoofdvraag van dit artikel (zie daarvoor Huberts et al. 2006). In dit artikel gaat het namelijk niet zozeer om de omvang van corruptie als wel om de aard van het verschijnsel. De centrale vraag is: hoe kunnen de oorzaken van corruptie het best worden bestudeerd? Hoe duidelijker het antwoord op deze vraag is geformuleerd, hoe meer inzicht we hebben in de oorzaken van corruptie, hoe efficiënter de bestrijding van corruptie. Pas dan kunnen we beoordelen of het huidige regeringsbeleid effectief is.*

3

---

Dr. G. de Graaf is postdoc bij de onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij studeerde bestuurskunde (EUR) en wijsbegeerte (UvA) en promoveerde op het bedrijfsethische proefschrift *Tractable Morality* (EUR).

## 1 Inleiding

Aan elk onderzoek naar de oorzaken van corruptie ligt een causaal model (impliciet of expliciet) ten grondslag, wat het empirisch onderzoek naar de oorzaken van corruptie in een belangrijke mate stuurt. Bovendien beïnvloedt het sterk het discours over anticorruptiemaatregelen die uit het empirisch onderzoek voortvloeien. Met dit in het achterhoofd wordt in dit artikel de (bestuurs)wetenschappelijke literatuur naar de oorzaken van corruptie onder de loep genomen. Uitgangspunt daarbij zijn de oorzakelijkheidsmodellen die door de onderzoekers worden gebruikt.

Wat bedoelen we eigenlijk met de oorzaken van corruptie? Neem de recente bouwfraudeaffaire in Nederland. In de loop van het onderzoek van de Enquêtecommissie Bouwnijverheid werd

duidelijk dat er naast de verdenkingen richting aannemers ook vele verdenkingen richting ambtenaren en politici waren. Slechts naar een klein gedeelte van de functionarissen (enkel ambtenaren) tegen wie verdenkingen zijn geuit, heeft de Rijksrecherche strafrechtelijk onderzoek verricht. Vrijwel alle ambtenaren die in dat kader voor de rechter zijn verschenen, zijn ook veroordeeld. Als we nu één geval zouden isoleren en we zouden onszelf de vraag stellen waarom dit geval van corruptie zich voordeed, wat willen we dan precies verklaren? De corrupte *transacties en beslissingen* op zich, of de *bereidheid* van de ambtenaar om een auto en een caravan aan te nemen? Of zoeken we een verklaring voor de *omstandigheden* waarin de ambtenaar zijn werk moest uitvoeren waarbinnen corruptie heeft plaatsgevonden? Misschien had hij geen keus om mee te doen en was hij dus 'gedwongen' handelingen te verrichten die achteraf door de rechter kennelijk strafbaar zijn geacht. Misschien willen we achterhalen waarom en hoe de bouwwereld in Nederland in de loop der tijd corrupt is geworden, zodat het specifieke geval kon plaatsvinden. Of zijn we op zoek naar de *motieven en redenen* van de ambtenaar om corrupt te worden? Dit laatste raakt een vraag die filosofen vaak stellen: kunnen of moeten redenen voor handelingen als oorzaken van die handelingen worden gezien?

4 Elk onderzoek naar de oorzaken van corruptie kent veel expliciete en vaak impliciete aannames, ten aanzien van de definitie van corruptie, van een mensbeeld, en natuurlijk ook een ontologie en epistemologie. In dit artikel wordt een overzicht gegeven hoe corruptie theoretisch wordt verklaard. Zoals we zullen zien, is er in corruptieonderzoek (net als in elk sociaalwetenschappelijk onderzoek) een groot verschil tussen theorieën waarin actoren worden gezien als autonome subjecten die (begrensd) rationele beslissingen nemen en theorieën die corruptie verklaren door naar oorzaken te zoeken die buiten de individuele controle liggen. In het laatste geval 'verdwijnt' de corrupte functionaris samen met de corruptie in het onderzoek waarin het wordt bestudeerd: hoewel de corrupte functionaris de 'bron' is van de corruptiezaak, wordt hij gereduceerd tot achtergrondkarakteristieken, vertaald in variabelen. Zulk onderzoek leidt tot factoren die relevant kunnen zijn bij het begrijpen van het verschijnsel, maar leidt tegelijkertijd de aandacht af van de corrupte functionaris zelf. Veel corruptieonderzoek combineert een beeld van de functionaris als een autonome actor die min of meer rationele middel-doelbeslissingen neemt met een verklaring van corruptie door factoren die buiten de controle liggen van het individu (dit is binnen de criminologie niet eens ongebruikelijk, zie Schinkel 2004: 6).

De wetenschappelijke literatuur naar de oorzaken van corruptie kan worden opgedeeld naar het oorzakelijkheidsmodel dat aan het onderzoek expliciet of impliciet ten grondslag ligt. Dat zal in dit artikel gebeuren. Aan het eind wordt gepleit voor meer contextgebonden corruptieonderzoek. Een van de conclusies is dat veel huidig corruptieonderzoek te weinig aandacht heeft voor contingentie.

## 2 Beperkingen en achtergronden

Veel wetenschappers (bijvoorbeeld Fijnaut en Huberts 2002a) constateren een verschil tussen de oorzaken van corruptie in landen met een laag gemiddeld inkomen en landen met een hoog gemiddeld inkomen; lage salarissen en slechte werkomstandigheden vergroten de kans

op corruptie-incidenten behoorlijk. In dit artikel wordt met name gekeken naar de oorzaken van corruptie in westerse landen, waar corruptie als uitzondering op de regel wordt gezien (Caiden 2001: 27).

In de literatuur is veel aandacht besteed aan de vraag wat 'corruptie' is (zie bijvoorbeeld Rose-Ackerman 1999: hfst. 6). Het verschijnsel wordt op zeer veel manieren opgevat en gedefinieerd (Hoetjes 1982; Johnston 1996). Ondanks de vele verschillende definities is er overeenstemming dat een functionaris meer of minder corrupt kan zijn: een ambtenaar die 50.000 euro aanneemt en daardoor zijn beslissing laat beïnvloeden, is corrupter dan een ambtenaar die 500 euro aanneemt en hetzelfde doet. Onderzoek wijst uit dat een politieagent die *vraagt* om 30 euro onderhands om een snelheidsovertreding te 'vergeten', als 'corrupter' wordt beschouwd dan een politieagent die 30 euro aanneemt om hetzelfde te doen als het hem door de overtreder *wordt aangeboden*. 'Over and over, the research found that respondents judged elected officials more severely than they judged appointed officials; judges more severely than police officers; bribery and extortion more harshly than conflicts of interest, campaign contribution, and patronage; and harmful behavior more harshly than petty behavior' (Malec 1993: 16). We zien dit ook terug in de *Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijk corruptie* van het College van procureurs-generaal (november 2002), waarin wordt aangegeven dat bij het bepalen van de opportuniteit van de vervolging van de omkoper en de omgekochte 5 zeer veel verschillende factoren een rol spelen, zoals wie het initiatief nam, de waarde van de gift, de mate van sociale acceptatie van de gift, mate van strijdigheid met gedragscodes, mate van kenbaarheid aan de ambtenaar dat diens handelen verboden was, heimelijkheid van de gift, doel van de gift, intentie van de gift, al dan niet incidentele karakter van de gift, aard van de relatie geveer en ontvanger, functie van de begiftigde ambtenaar (niveau en inhoud), verrichte ambtshandeling, economische positie van de omkopende partij, uitwerking op legale markten, uitwerking op de overheidsdienst en de mogelijkheid van ander strafrechtelijk optreden. Of len Dales nou wel of niet gelijk had toen ze zei dat je integer bent of niet, en dat een beetje integer niet bestaat, voor corruptie gaat dat dus in ieder geval niet op: je kunt 'niet corrupt' zijn, 'een beetje corrupt' of zelfs 'zwaar corrupt'.

Als we kijken naar de overeenkomsten tussen de vele verschillende definities van corruptie, dan valt met name op dat corruptie altijd als een deviatie van moreel correct gedrag wordt gezien. Het is bovendien een zeer beladen begrip. Zodra iemand het stempel 'corrupt' krijgt, is hij automatisch moreel negatief beoordeeld. Wat dat betreft is corruptie het tegenovergestelde van integriteit, dat juist een 'hoera-begrip' is. Vrijwel nooit heeft een veroordeelde functionaris van zichzelf gezegd dat hij corrupt is. Onderzoek toont ook aan dat voor corruptie veroordeelde ambtenaren het eigen gedrag rationaliseren en legitimeren en het gedrag niet als 'corrupt' zouden willen bestempelen.

### 3 Zes causaliteitsmodellen van corruptie

Hoewel het duidelijk is dat zowel 'corruptie' als het toekennen van dat label een sociale constructie is, en de specifieke definitie van het 'fenomeen' voor een groot gedeelte het onderzoek ernaar zal bepalen, wordt hier wegens ruimtegebrek volstaan met het geven van de volgende definitie: corruptie is 'het verschaffen, vragen of verkrijgen van private gunsten

of beloften met het oog op wat iemand in functie deed, doet of zal doen' (Huberts en Nelen 2005: 15).

**Tabel 1 Theorieën over oorzaken van corruptie opgedeeld naar onderliggend causaal model**

	<b>causaal pad</b>	<b>analyse-niveau van oorzaken (onafhankelijke variabelen)</b>	<b>analyse-niveau van corruptie (afhankelijke variabelen)</b>	<b>context</b>	<b>meest gebruikte onderzoeksmethode</b>
<b>public-choice-theorieën</b>	een autonome functionaris maakt een (begrensde) rationele beslissing die leidt tot een min of meer vastliggende uitkomst	individueel	individueel en maatschappelijk	situationele aspecten worden voornamelijk genegeerd; kan geen 'triggering' oorzaken verklaren; start vanaf moment dat een actor voor een beslissing staat	theoretisch
<b>'rotte appels'-theorieën</b>	een causaal pad van een slecht karakter naar corrupte handelingen	individueel	individueel	aandacht voor individuele achtergronden	theoretisch
<b>organisatiecultuurtheorieën</b>	een causaal pad van een zekere cultuur – een zekere groepscultuur – die leidt tot een mentale gesteldheid, leidt tot corrupte handelingen; faciliterende factoren worden omschreven die, in sommige gevallen, het causale pad effenen	organisatie-nieel	organisatie-nieel	organisatie-nieel structuur en cultuur; situationele aspecten en contingenties worden meestal genegeerd	theoretisch
<b>'botsende morele waarden'-theorieën</b>	het causale pad begint met bepaalde waarden en normen van de samenleving die direct de waarden en normen van individuele functionarissen beïnvloeden en hen mogelijk corrupt maken	maatschappelijk	maatschappelijk en individueel	situationele aspecten worden gereduceerd tot individuele morele conflicten	meest theoretisch; enkele casestudies
<b>'ethos van bestuurskunde'-theorieën</b>	een causaal pad van maatschappelijke druk – vaak middels het niveau van de organisatie waar de functionaris werkt, waar de nadruk ligt op efficiëntie en effectiviteit en er een gebrek aan aandacht is voor integriteit – die leidt tot een bepaalde focus en prioritering van de functionaris, wat hem corrupt maakt	maatschappelijk en organisatie-nieel	maatschappelijk en organisatie-nieel	situationele aspecten worden meestal genegeerd; geen verklaring waarom sommige functionarissen corrupt worden en andere niet	theoretisch
<b>'correlatie-theorieën'</b>	geen causaal model, enkel correlaties	alle niveaus	alle niveaus	situationele aspecten en contingenties worden genegeerd; focus ligt op variabelen	surveys, expertpanels

Als we naar de bestuurswetenschappelijke literatuur kijken over de oorzaken van corruptie, valt op dat er verschillende impliciete en expliciete causale verbanden aan corruptie ten grondslag liggen. In dit artikel worden zes verschillende causaliteitsmodellen gegeven, die aangetroffen zijn in die literatuur. Het is duidelijk dat elke classificatie haar zwakke punten kent, helemaal als we het hebben over de oorzaken van corruptie. Caiden (2001: 21): 'Just as there are many varieties of corrupt behavior, so there are multitudinous factors contributing to corruption (...) So many explanations are offered that it is difficult to classify them in any systematic manner.' En Heywood schrijft (1997: 426): 'The complexity of the phenomenon makes it impossible to provide a comprehensive account of the causes of political corruption.' We zullen dan ook zien dat er overlappingen zijn tussen de verschillende causaliteitsmodellen. Een classificatie brengt daarentegen ook belangrijke verschillen naar voren: in dit geval de verschillende opvattingen over het causale pad.

### Public-choice theorieën

Om de onafhankelijke variabele 'corruptie' te verklaren kijken public-choice benaderingen met name naar afhankelijke variabelen op het niveau van het individu. De causaliteit van public-choice benaderingen is die van een individu dat (begrensde) rationele beslissingen neemt die tot van tevoren bepaalde uitkomsten leiden. Centraal in de corruptieliteratuur van de public-choice benaderingen staat de individuele corrupte functionaris die zijn of haar (het is meestal een man) nut probeert te maximaliseren. Het individu wordt gezien als een rationeel calculerend persoon die besluit corrupte handelingen te plegen als de te verwachten voordelen (meestal steekpenningen) groter zijn dan de te verwachten nadelen (een combinatie van de eventuele straf en de pakkans). Deze benadering is binnen de corruptieliteratuur met name populair geworden door Rose-Ackerman (1978), die claimt dat functionarissen corrupt worden om een simpele reden: de potentiële opbrengsten van corruptie zijn groter dan de potentiële kosten. Of, zoals Klitgaard (1988: 70) het stelt, als de voordelen van corruptie min de waarschijnlijkheid tegen de lamp te lopen maal de straf groter zijn dan de voordelen van niet corrupt zijn, dan zal een individu rationeel ervoor kiezen corrupt te worden. Deze benadering kan uiteraard worden uitgebreid met de condities die de kosten-batenanalyse beïnvloeden. Vertrouwen kan bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen (Gambetta 1993). Vertrouwen binnen goede persoonlijke relaties verhoogt de kans de steekpenningen daadwerkelijk te krijgen en verlaagt de pakkans.

Handelingen van functionarissen worden dus veroorzaakt (causaal) door een rationeel, bewust afwegingsproces van een individu. In zijn puurste vorm worden autonome subjecten geacht rationele doel-middelcalculaties te maken. Dit contrasteert met de meeste andere causaliteitsmodellen, die handelingen van functionarissen vaak verklaren door oorzaken die buiten de individuele controle liggen. In de organisatiewetenschappen liggen de public-choice modellen dicht tegen de meeste beslissingstheorieën aan. Beide kijken op dezelfde wijze aan tegen 'keuzes' (die het karakter van een 'wil' hebben) die handelingen (van fysieke aard) kunnen veroorzaken. In sommige theorieën wordt de rationele keuze gecombineerd met speltheorieën en het idee dat de keuze van het subject wordt beperkt en bepaald door de beslissingscapaciteiten van het individuele subject en een omgeving van politieke, economische en culturele regels (instituties); het zogenaamde *institutional choice framework* (Collier 2002).



Het voordeel van de public-choice theorieën is de relatief heldere focus (Schinkel 2004: 11). In plaats van een zoektocht naar generaal determinerende factoren concentreren ze zich op een specifieke situatie van een (corrupte) functionaris die de *pros* en *cons* uitrekent van zijn handelingen. In die zin zijn deze theorieën ook ongevoelig voor de bredere sociale context (waar rationele keuzetheorieën wel vaker van beschuldigd worden). Ze zijn niet goed in staat iets te zeggen over de 'triggering' oorzaken binnen een situatie. De theorie start met analyseren op het moment dat de functionaris zijn (bewuste) afweging maakt. De vraag die onmiddellijk opkomt is waarom 'slechts' een kleine meerderheid van functionarissen in het westen corrupt is. Als maar enkelen de rekensom maken dat corruptie voordelig is, is de meerderheid dan zo slecht in rekenen? Met andere woorden: rationele keuzemodellen verklaren niet alles.

Public-choice benaderingen leiden tot een discours waarin anticorruptie maatregelen ervoor moeten zorgen dat de voordelen van corruptie geminimaliseerd en de nadelen gemaximaliseerd worden. Aangezien de voordelen moeilijk te beïnvloeden zijn, ligt de focus daarom automatisch op de mogelijke nadelige gevolgen van corruptie door de pakkans of de straffen te verhogen. Dit leidt al snel tot een vraag naar een uitgebreid controlesysteem, gebaseerd op toezicht, grootse inwinning van informatie, auditing en de strenge toepassing van strafrechtelijke en administratieve sancties.

8

### **'Rotte appels'-theorieën**

Net als de public-choice theorieën bestuderen de 'rotte appels'-theorieën het verschijnsel corruptie met name op het niveau van de individuele corrupte functionaris. Studies die tot deze groep kunnen worden gerekend, zoeken de oorzaak van corruptie in het bestaan van een menselijk (slecht) karakter. Er is een causale link tussen het slechte karakter van sommige functionarissen, de zogenaamde 'rotte appels', en corrupte handelingen; de basisoorzaak van corruptie wordt gezocht en gevonden in de slechtheid van de mens en in predisposities voor crimineel gedrag. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat moraliteit (= waarden en normen) gedrag bepaalt (net als bij de nog te bespreken 'botsende morele waarden'-theorieën). Uiteraard kunnen bij de veronderstelling dat mensen handelen op basis van waarden grote vraagtekens worden gezet (zie bijvoorbeeld De Graaf 2003). Het roept ook weer nieuwe vragen op: hoe komt de corrupte functionaris aan die 'slechte' waarden? Had hij een slechte jeugd of heeft hij 'slechte' genen?

De 'rotte appels'-theorieën worden steeds minder populair. Punch (2000: 317) schrijft over corruptie bij de politie: 'In the past there was a tendency to think of corruption as a temporary, exceptional "problem" to be removed by "surgical" treatment, as if it was a malignant cancer, to restore an otherwise healthy agency (the "bad apple" metaphor). Conventional wisdom has shifted recently to see corruption as near universal and as forming a permanent concern.' We zien de 'rotte appels'-theorie vaak terugkomen in de literatuur, maar vrijwel nooit op basis van empirische claims: de aannames zijn vaak theoretisch. Criminologische theorieën (die veel gemeen hebben met de 'rotte appels'-theorieën, hierover later meer) ontkrachten de stelling dat corrupte functionarissen slechts uit zijn op materieel gewin. In de criminologische literatuur wordt een scala aan motieven aangedragen voor een functionaris om zich te laten corrumperen. Zo kan hij op zoek zijn naar meer aanzien, spanning of werkplezier of handelen uit frustratie (Nelen en Nieuwendijk 2003: 43-44). De bekende criminoloog Cusson (1983) onderscheidde dertien mogelijke doelen van criminelen.

Het discours over anticorruptiemaatregelen waar dit soort theorieën toe leidt, hangt in hoge mate af van de specifieke (criminologische) theorie die wordt gebruikt. Zo zal de sociale-controletheorie (Hirschi 1969) zich kunnen focussen op factoren die functionarissen van corrupt gedrag afhouden. Er zijn geen bestuurskundige onderzoeken aangetroffen die criminologische studies naar individuele motieven combineren met concrete aanbevelingen voor anticorruptiemaatregelen. Als echter de hoofdoorzaak van corruptie wordt gezocht in slechte menselijke karakters, lijkt het voor de hand te liggen te pleiten voor 'sterke morele waarden' (Naim 1995). Beleid baseren op zulk advies is bijzonder lastig.

### Organisatiecultuurtheorieën

Een gedeelte van de studies naar de oorzaken van corruptie is niet zozeer geïnteresseerd in de achtergronden of motieven van de functionaris, maar meer in de cultuur en structuur van de organisatie waar hij werkzaam is. De onderliggende veronderstelling van de hier genoemde organisatiecultuurtheorieën is een causaal pad van een zekere groepscultuur naar een mentale toestand. En die mentale toestand leidt tot corruptie. Een slechte overheidsorganisatie, niet een foutief individueel karakter, maakt dat functionarissen corrupt handelen. Deze theorieën besteden dan ook veel aandacht aan de context van de corrupte handelingen. Punch (2000: 317) claimt bijvoorbeeld als hij het heeft over corruptie binnen de politie: 'If we scan these activities then it is plain that we are no longer dealing with *individuals* seeking solely *personal gain* but with group behavior rooted in established arrangements and/or extreme practices that have to be located within the structures and culture of police work and the police organization.' Hij concludeert: 'The implication is that in tackling corruption and other forms of police deviance, it is vital to focus on group dynamics, the escalation from minor to serious deviance, and on the negative elements in the police culture' (Punch 2000: 317).

9

In deze theorieën zien we dus een causaal pad van een zekere cultuur, een groepscultuur, naar een mentale toestand. En die mentale toestand leidt tot corruptie. We kunnen ons echter afvragen of we hier wel van een causaal verband kunnen spreken, aangezien nooit alle functionarissen binnen overheidsorganisaties corrupt worden. Deze theorieën beschrijven eerder de condities waarbij het verschijnsel corruptie zich voordoet, maar zelfs die claim is moeilijk hard te maken (nog los van het feit dat we op geen enkele wijze van causaliteit in filosofische zin kunnen spreken, hierover later meer). Ze beschrijven faciliterende factoren die, in sommige gevallen, een causale link versterken. Aangezien deze theorieën meer geïnteresseerd zijn in de *context* van het verschijnsel corruptie dan in het verschijnsel zelf, ligt er aan corruptie niet echt een oorzakelijkheidsmodel ten grondslag. Impliciet veronderstellen deze theorieën dat mensen in organisaties handelen op basis van de dynamiek van de betreffende organisatie. Natuurlijk zijn er ook goede argumenten aan te voeren dat het handelen en de beslissingen van mensen in organisaties worden bepaald door dynamieken die individuen overstijgen (zie bijvoorbeeld March en Olsen 1989). In die zin nemen deze theorieën afstand van methodologisch individualisme dat ervan uitgaat dat het gedrag van organisaties altijd terug te brengen is tot het gedrag van individuen die lid zijn van die organisatie (De Graaf 2006).

Dit brengt ons tot een interessante thesis die vaak kan worden aangetroffen in de literatuur over de oorzaken van corruptie, namelijk dat corruptie besmettelijk is (zie bijvoorbeeld Caiden, Dwivedi en Jabbra 2001; Van Hulten 2002; Klitgaard 1988). Deze hypothese veronderstelt

dat zodra een organisatiecultuur (of een land) corrupt is, elke persoon in die organisatie een groot risico loopt corrupt te worden (voor een goed overzicht van studies naar de achterliggende organisatiedynamiek, zie Ashforth en Anand 2003). Daarmee is – interessant voor het hier gegeven overzicht van causaliteitsmodellen van corruptie – corruptie zelf de oorzaak van corruptie geworden (alhoewel deze causale relatie natuurlijk nooit helder gemaakt kan worden). Deze theorieën gebruiken vaak de metafoor van 'glijdende schaal' (Punch 2000).

Organisatiecultuurtheorieën leiden tot een anticorruptiediscours waarin de nadruk ligt op beleidsinstrumenten die de organisatiecultuur beïnvloeden, de zogenaamde 'culturele instrumenten', zoals het beïnvloeden van het leiderschap in een organisatie (Huberts, Kaptein en Lasthuizen 2004; Trevino, Hartman en Brown 2000; Trevino et al. 1999).

### **'Botsende morele waarden'-theorieën**

In de vierde groep van theorieën draait het om een onderscheid dat gemaakt wordt tussen de publieke rol van de functionaris en privé (morele) verplichtingen. De oorzaken van corruptie worden met name gezocht op het niveau van de samenleving als geheel.

Het causale pad in deze theorieën begint met waarden en normen uit de samenleving als geheel, die direct het individu beïnvloeden. Bepaalde maatschappelijke waarden en normen en morele verplichtingen die voortvloeien uit de private rollen van een functionaris kunnen botsen met verplichtingen die voortvloeien uit zijn functie, wat kan leiden tot corruptie. Rose-Ackerman (1999: 91): 'In the private sector, gift giving is pervasive and highly valued, and it seems natural to provide jobs and contracts to one's friends and relations. No one sees any reason not to carry over such practices into the public realm. In fact, the very idea of a sharp distinction between private and public life seems alien to many people.' Net als in de tweede groep van theorieën is de aanname dat waarden van een persoon direct gedrag beïnvloeden; moraliteit veroorzaakt corruptie. Aangezien de waarden en morele verplichtingen die voortvloeien uit de sociale rol(len) van een persoon in de samenleving, botsen met waarden en morele verplichtingen die voortvloeien uit zijn publieke rol (functie), moet een morele afweging worden gemaakt. Dat kan ertoe leiden dat een functionaris vanwege verplichtingen naar vrienden of familie steekpenningen aanneemt. In tegenstelling tot de tweede groep gaat het hier dus niet zozeer om een egoïstisch persoonlijk motief van de functionaris, maar om een functionaris die corrupt wordt op morele gronden. Zoals een spreekwoord luidt in sommige Zuid-Amerikaanse landen: 'a los amigos todo, a los enemigos nada, al extrano la ley' (voor vrienden alles, voor vijanden niets, en voor vreemden de wet).

In deze vierde groep van theorieën zien we vaak een antagonisme van twee waardensystemen, net zoals bij Weber (1921) of Habermas (1984). Höffling (2002: 71) spreekt in dit verband over micromoraliteit en macromoraliteit. *Micromoraliteit* gaat over de contacten van mensen in hun directe sociale relaties (familie en vrienden). Het gaat over waarden en normen en morele verplichtingen in ons dagelijks leven. Hoewel de morele verplichtingen die voortvloeien uit de micromoraliteit gebaseerd zijn op informele normen, kennen ze een erg sterke binding (Willigenburg 1998), veel sterker dan onze morele verplichtingen naar vreemden. Morele verplichtingen die voortvloeien uit de micromoraliteit worden gekarakteriseerd door reciprociteit: we helpen vrienden en familie net zoals we verwachten dat ze ons helpen. De *macromoraliteit* daarentegen benadrukt de universaliteit. Het is het product van een proces, onder meer beschreven door Nelson (1949), van de

universalisering van de moraal en claimt de legitimiteit van haar normen op basis van juridische instituties, een universeel systeem van formele normen. De macromoraliteit wordt gekenmerkt door de complementariteit van rechten en plichten als de *primaire modus* van sociale verbanden. Het hangt in haar bestaan af van het sociale vertrouwen in de compenserende mechanismen van sociale instituties. Een probleem van de macromoraliteit is haar hoge graad van abstractie, wat de kansen op het internaliseren van haar normen verkleint. In de samenleving kunnen conflicten ontstaan als personen zichzelf tegelijkertijd in twee of meer sociale rollen met conflicterende morele verplichtingen zien. Bijvoorbeeld: de macromoraliteit verplicht een functionaris tot het gelijk behandelen van personen in gelijke situaties waar de micromoraliteit hem verplicht vrienden en familieleden te helpen en te bevoordelen. Dat kan tot concrete morele dilemma's leiden.

In met name de uitgebreide literatuur over corruptie in lage-inkomenslanden (bijvoorbeeld Williams en Theobald 2000) is patrimonialisme een populair thema. Volgens sommige auteurs zou patrimoniaal bestuur leiden tot een vertroebeling van het publiek-private onderscheid (micro- versus macromoraliteit), centraal voor de westerse opvatting van openbaar bestuur. Ondanks de overeenstemming van vele auteurs in de derdewereldcorruptieliteratuur (bijvoorbeeld Theobald 1999) dat het neopatrimoniale karakter van het openbaar bestuur de hoofdoorzaak is van corruptie, komt Theobald (1999: 473) met een waarschuwing: 'There is a danger that we are simply describing symptoms rather than identifying underlying causes. There is after all a certain lack of specificity in the concept in the sense that it has been employed in such a range of empirical contexts – from Brazil to Zaire, from Paraguay to the Philippines – which raises serious questions about its analytical utility.' Hoewel er overigens aanwijzingen zijn dat de macromoraliteit sterker is in de westerse wereld dan in de derde wereld, zijn ook in westerse landen de morele verplichtingen die voortvloeien uit de micromoraliteit zeer sterk te noemen (vergelijk Bauman 1993; Jackall 1988); ook in de westerse wereld kunnen patronagebanden worden aangewezen als oorzaken van corruptie (bijvoorbeeld Dohmen 1996) zoals old-boys-netwerken, alumninetwerken, Rotary-clubs, studieverenigingen, et cetera (Perkin 1996).

11

De hier besproken theorieën leiden tot een discours van corruptiebestrijding waarin gedragscodes en de naleving daarvan een belangrijke rol spelen. *Ethical training* is ook populair (Kaptein 1998; Kaptein en Wempe 2002). Er is meer aandacht voor ethiek dan voor harde regels, straffen, dwang en toezicht.

### **'Ethos van bestuurskunde'-theorieën**

De vijfde groep van theorieën is gelieerd aan de derde groep (organisatiecultuurtheorieën), maar de nadruk ligt meer op de cultuur van de maatschappij als geheel in plaats van op de cultuur van een organisatie. Net als in de vorige groep theorieën ('botsende morele waarden'-theorieën) kijken we nu voor de oorzaken van corruptie op een macroniveau: naar de maatschappij als geheel. De organisatie speelt overigens wel een belangrijke rol bij de oorzaken van corruptie in deze theorieën: de macrofactoren werken door op het niveau van de organisatie in plaats van direct op het individu (zoals bij de vorige groep theorieën).

Het onderwerp zijn politieke en economische structuren. De handelingen van functionarissen worden veroorzaakt langs een causaal pad dat begint bij een maatschappelijke druk om 'te presteren'. Dit, eventueel gecombineerd met een gebrek aan aandacht voor

integriteitsaspecten, leidt ertoe dat de functionaris te veel nadruk legt op effectiviteit en efficiëntie, wat hem corrupt kan maken. Er wordt bijvoorbeeld gevreesd dat door invloeden van New Public Management (NPM) en de roep om een meer bedrijfsmatige overheid de cultuur van publieke organisaties dusdanig wordt beïnvloedt dat standaarden van publieke morele rechtschapenheid ondergesneeuwd raken in publieke diensten, wat leidt tot meer gevallen van corruptie. Economische benaderingen, met verondersteld gebrek aan aandacht voor de morele dimensies van publieke diensten, verwaarlozen klassieke publieke deugden als publiek belang, rentmeesterschap, integriteit, verantwoordelijkheid en waarheidsgetrouwheid. Sommigen beweren dat meer instrumentele waarden zoals efficiëntie en productiviteit het ethos van publieke organisaties ondergraven, wat leidt tot meer corruptie (Frederickson 1999; Jacobs 1992). Er zijn ook argumenten dat invloeden zoals NPM, deregulering en privatisering (Doig en Wilson 1997) structuren hebben gecreëerd van *influence-peddling* (Heywood 1997: 429) en diensten hebben verwijderd, of drastisch ingekort, die toezien op publieke verantwoordelijkheid.

Empirisch onderzoek blijkt nauwelijks te bestaan in deze vijfde groep van theorieën, waarschijnlijk omdat de causale link, net als in de vorige groep van theorieën, zo indirect is. De claim die gemaakt wordt, hoe waar die ook kan zijn, is moeilijk empirisch te ondersteunen. Theoretisch wordt de claim door vele gezaghebbende onderzoekers onderschreven, zoals door Frederickson (1993; 1997) en Gregory (1999). Gregory (1999: 63) claimt dat: 'Especially where such reforms have been largely underpinned by the new institutional economics and public-choice theory, they may tend to counter more piecemeal efforts to maintain standards of ethical integrity in the bureaucracy. These efforts may need to be reinforced by new approaches to the rebuilding of institutionalized public service, based on a fuller understanding of the important distinctions between public and corporate management.'

Net als empirisch onderzoek blijkt het ook moeilijk anticorruptiemaatregelen op deze vijfde groep van theorieën te baseren. Het is immers moeilijk de cultuur van een samenleving te beïnvloeden. Duidelijk mag zijn dat degenen die ervan overtuigd zijn dat NPM leidt tot meer corruptie, oproepen tot het afschaffen van (sommige) methoden en technieken die hierop gebaseerd zijn (Gregory 1999).

### **'Correlatietheorieën'**

De zesde en laatste groep van theorieën in de literatuur zijn eigenlijk geen theorieën die gegroepeerd kunnen worden rond een causaal model dat corruptie verklaart. Het is een groep van theorieën, met analyses op micro-, meso, en macroniveau, die enkele karakteristieken delen. De meeste empirische onderzoeken naar de oorzaken van corruptie kunnen tot deze zesde groep worden gerekend.

'Correlatietheorieën' starten niet zozeer vanuit een theoretisch verklaringsmodel, maar vanuit specifieke factoren. De variabelen die worden bekeken, kunnen op individueel, organisationeel en maatschappelijk niveau zijn. Voorbeelden zijn de 'duur van het uitoefenen van een bepaalde publieke functie' van een individu (Heywood 1997: 431) of de 'economische ontwikkeling' van een land (Treisman 2000). Vervolgens wordt beweerd dat deze factoren op de een of andere manier de *oorzaak* zijn van corruptie. Dat gebeurt meestal op basis van correlaties of verklaarde variantie tussen de factoren en het voorkomen van corruptie. Als we overigens al de geclaimde verklaarde variantie van deze factoren zouden optellen uit al het

corruptieonderzoek dat in deze groep geschaard kan worden, zouden we ruim boven de honderd procent uitkomen (Schinkel 2004: 11). Dit kan verklaard worden doordat omstandigheden binnen en tussen landen behoorlijk kunnen verschillen.

Zoals gezegd zijn de onderzoeken uit deze groep meestal niet gebaseerd op een expliciet causaliteitsmodel van corruptie. Hoe precies de causale link tussen macrovariabelen en corruptie gezien moet worden, blijft vaak onduidelijk. Dit zien we overigens veel in sociaalwetenschappelijk onderzoek in het algemeen: vaak wordt statistische significantie gebruikt om causaliteit aan te tonen. Een voorbeeld uit corruptieonderzoek is de correlatie tussen het BNP van een land en het voorkomen van corruptie. Uit veel economisch onderzoek blijkt dat hoe lager het inkomen van een land, hoe hoger het aantal gevallen van corruptie. Maar zoals Huberts (1998: 213) opmerkt: '(...) it is not clear whether this relationship is of a causal nature. The income of a country is for example directly related with political system characteristics, e.g., with the score on political democracy. Further research is necessary to find out how democracy, wealth and corruption are related.' In het algemeen moeten we uiteraard bijzonder voorzichtig zijn met het concluderen van causaliteit op basis van correlatie.

Een voorbeeld van onderzoek uit deze zesde groep is van Holbrook en Meier (1993). Gebaseerd op kwantitatieve vergelijkingen van geregistreerde gevallen van corruptie in de vijftig Amerikaanse staten wordt het niveau van corruptie gecorreleerd met verschillende factoren van corruptie. Uiteindelijk leidt dat tot verschillende categorieën van verklaringen. Onder de historische en de culturele variabelen 'blijken' urbanisatie en opleiding invloed te hebben op corruptie. Onder de politieke verklaringen blijkt de opkomst bij verkiezingen van belangrijke invloed. De grootte van de publieke sector wordt als belangrijke organisationele verklaring van corruptie beschouwd.

Dit type van 'theorieën' leidt tot een anticorruptiediscours gebaseerd op de specifieke variabelen die correleren met het aantal gevallen van corruptie. Deze variabelen bieden echter vaak niet veel houvast. Als bijvoorbeeld blijkt dat 'urbanisatie' en 'opleidingsniveau' de 'oorzaken' zijn van corruptie, hoe moet daar dan precies anticorruptiebeleid op gevoerd worden?

13

## 4 Intermezzo: criminologie

In de beschrijving van de 'rotte appels'-theorieën werd opgemerkt dat criminologische studies kunnen worden gebruikt voor het bestuderen van corruptie (zie ook Nelen en Nieuwendijk 2003: 43-48). Er bestaan veel verschillende criminologische theorieën over de oorzaken van delinquentie, zoals de *strain theories* (Merton 1967) en *social deviance theories* (Cohen 1967). In deze theorieën wordt de oorzaak van corruptie niet zozeer gezocht in de verschillende individuele achtergronden en motieven van de daders. Een sterk punt van criminologische theorieën is dat ze een theoretisch model bevatten dat poogt te verklaren: 1) gedrag, en 2) 'criminalisering', waarom iets als crimineel (corrupt) gedrag wordt aangemerkt. Hoe interessant dat tweede punt ook is, het valt buiten het onderwerp van dit artikel. Bij het verklaren van gedrag focussen criminologische theorieën zich met name op 1) het motief en 2) de gelegenheid. Als dit vertaald zou worden naar bestuurskundig corruptieonderzoek, zou 'gelegenheid' onderzocht kunnen worden met behulp van modellen uit de

organisatiewetenschappen die karakteristieken en de omgeving van een organisatie omschrijven en verklaren.

Interessant is dat binnen de criminologie veel kritiek kan worden gevonden op een (vermeend) tekort aan belangstelling voor 'witteboordencriminaliteit' (zie bijvoorbeeld Croall 2001; Sutherland 1983; Weisburd et al. 1991). Verder valt op dat veel van de elementen uit de uiteenlopende criminologische theorieën kunnen worden teruggevonden in de zes hier beschreven causaliteitsmodellen. Ook de criminologie maakt gebruik van vele verschillende causaliteitsmodellen (criminologie is dan ook een zogenaamde 'objectwetenschap': hetgeen wat de verschillende criminologische theorieën bindt, is het onderzoeksobject). In alle zes hier besproken groepen theorieën zijn sporen uit de criminologie terug te vinden en van elke theorie bestaat een criminologische variant. De meeste sporen zijn aan te treffen in de 'rotte appels'-theorieën: met name in de oudere criminologische theorieën wordt criminaliteit gezien als afwijkend gedrag dat moet worden verklaard. De huidige trend (grofweg van de jaren tachtig) in de criminologie is echter om criminele handelingen juist niet als afwijkend gedrag te zien. Ook de sociale-controletheorie bijvoorbeeld probeert te verklaren waarom mensen zich *wel* aan de wet houden (Hirschi 1969; Korn en McCorkle 1959). Momenteel zijn ook theorieën met de 'homo economicus' als uitgangspunt erg populair in de criminologie.

14

## 5 De context van corruptie

De duidelijkste theorie over de oorzaken van corruptie lijkt de public-choicetheorie te zijn. In ruil voor die duidelijkheid offert de theorie echter contextualiteit op. Maar wat *is* nu precies, als conclusie van het hier gepresenteerde overzicht, een oorzaak van corruptie? Eerst een korte reflectie op het causaliteitsbegrip.

In de filosofie van de causaliteit kan een epistemologische en een ontologische traditie worden onderscheiden (Schinkel 2004). In de epistemologische traditie is een oorzaak het samenvallen van fenomenen, waarbij, omdat de 'oorzaak' altijd voorafgaat aan het 'gevolg', men gelooft dat er een oorzaak aanwezig is (Hume 1990 (1739)). In de zes besproken theorieën is deze vorm van causaliteit niet aangetroffen, omdat er geen oorzaak gevonden is die *altijd* samenvalt met het gevolg 'corruptie'. Het zogenaamde 'noodzakelijkheids criterium', vaak genoemd als criterium voor oorzakelijkheid – waarin als A de oorzaak is van B, er sprake moet zijn van B, als A – is zo'n sterk criterium dat het niet wordt gebruikt in de hier besproken theorieën.

In de ontologische traditie wordt causaliteit gezien als iets wat 'daadwerkelijk' gebeurde. Aangezien dat in de sociale wetenschappen vrijwel altijd onmogelijk is te bepalen, helpt deze traditie ons ook niet in corruptieonderzoek. Op welke wijze 'bestaat' het BNP of 'leiderschap', en hoe kan dat direct een corruptiegeval veroorzaken? Bourdieu is een voorbeeld van iemand die gewaarschuwd heeft tegen het toeschrijven van intrinsieke aspecten aan sociale fenomenen, aangezien dat neer zou komen op naturalisatie van iets wat sociaal geconstrueerd is (Schinkel 2004: 14). Een algemeen probleem voor corruptieonderzoek is dat er zelden casestudies worden gedaan. Vandaar dat de geïdentificeerde oorzaken in de literatuur niet de triggering oorzaken zijn in een specifieke situatie, maar beter beschouwd kunnen worden als predisponerende factoren: ze voorspellen de vatbaarheid voor corruptie van een land,

organisatie of persoon. Dat maakt het moeilijk corruptie te *verklaren*. In de meeste gevallen, ondanks de claims die gemaakt worden in de literatuur over de oorzaken van corruptie, is het beter te spreken van het begrijpen (*Verstehen*) van corruptie dan het verklaren (*Erklären*) van corruptie (Weber 1921).

De theorieën die hier besproken zijn, geven allemaal waardevolle inzichten in het fenomeen corruptie. Armoede heeft bijvoorbeeld wel degelijk iets met corruptie te maken, met de kans dat een functionaris corrupt wordt. We moeten echter steeds voorzichtig zijn met het veronderstellen van causaliteit tussen armoede en corruptie. Caiden (2001: 21-26) onderscheidt de volgende 'bronnen' van 'bijdragende' factoren van corruptie: psychologische, ideologische, externe, economische, politieke, sociaalculturele en technologische. Factoren echter die bijdragen aan corruptie zijn nog geen *oorzaak* van corruptie. 'In sum, corruption can be attributed to almost anything (...) But while the opportunities exist everywhere, the degree of corruption varies widely among individuals, public agencies, administrative cultures, and geographic regions.' (Caiden 2001: 26). Fijnaut en Huberts (2002b: 8) beweren hierover: 'Research shows that a conglomerate of social, economic, political, organizational and individual causal factors are important to explain cases of public corruption'. De meeste hier onderzochte studies gebruiken causaliteitsmodellen die niet overtuigend bleken. Ze leggen niet de oorzaken van corruptie bloot. Bovendien bleken de meeste studies niet concrete corruptiegevallen met ieder haar eigen context en contingenties te analyseren. In plaats daarvan baseren de meeste empirische onderzoeken conclusies over de oorzaken van corruptie op correlaties tussen bepaalde factoren en de mate van corruptie in een organisatie of land.

15

Er is veel literatuur over het voorkomen en bestrijden van corruptie (Ahmad en Brookins 2004; Anechiarico en Jacobs 1996; Bertok 1999; Caiden, Dwivedi en Jabbra 2001; Huberts 1998; Huberts 2000; Klitgaard 1988; Punch 2000; Williams en Doig 2000). Een probleem blijkt echter dat veel verschillende anticorruptiemaatregelen worden bepleit op basis van het hier beschreven onderzoek, maar dat niet duidelijk is wat nu precies onder welke omstandigheden het best werkt. Wanneer is welke vorm van leiderschap het best? Hoe kunnen we ervoor zorgen dat een 'publiek ethos' traditionele publieke waarden ondersteunt? Momenteel is er veel verwarring in de literatuur. Neem iets als het installeren van integriteitssystemen: Gilman (2000) en Huberts (2000) zijn voorstanders; Anechiarico en Jacobs (1996), Cooper (1998) en Brown (1999) tegenstanders. 'The right mix of corruption controls will undoubtedly differ from governmental unit and from agency to agency within the same governmental unit. Moreover, the optimal mix changes over time' (Anechiarico en Jacobs 1996: 198).

Ondanks de vele studies naar de oorzaken van corruptie weten we eigenlijk nog niets over welke anticorruptiemaatregelen het best werken onder welke omstandigheden. Aangezien er geen duidelijkheid is over de *oorzaak* van corruptie en veel empirische onderzoeken gebaseerd zijn op correlaties, is er weinig informatie over de contingentie en de context van corruptie, wat zo belangrijk is voor sociaalwetenschappelijk onderzoek – met name waar het gaat om een complex fenomeen als corruptie. Naast alle bestaande onderzoeken met de nadruk op macrovariabelen blijkt er een grote behoefte te zijn aan corruptiecasestudies die daadwerkelijke corruptiegevallen onder de loep nemen, met oog voor de *contexten contingentie* van corruptie. Vaak worden in de sociale wetenschappen concepten onderzocht en niet processen. Daarom is er een neiging om de realiteit te 'bevriezen' (Schinkel 2004: 8). Elias noemde dit 'proces-reductie'. Casestudies nu zijn beter dan surveys in staat om het proces



van corruptie te bestuderen. Zodra we op basis van nieuwe casestudies een rijkere theorie hebben over de oorzaken van corruptie, met conclusies welke anticorruptiemaatregelen werken onder welke condities, kunnen we hopelijk een beter medicijn uitschrijven voor elke specifieke patiënt.

## 6 Conclusie

De conclusie op basis van het bovenstaande is dat op de hoofdvraag van dit artikel, *hoe kunnen de oorzaken van corruptie het best bestudeerd worden*, als antwoord gegeven moet worden dat er vooral behoefte is aan casestudieonderzoek met oog voor de context en contingentie van corruptie en aandacht voor noodzakelijke en voldoende voorwaarden van corruptie in daadwerkelijke gevallen. Een oproep voor meer casestudies komt overeen met een conclusie van Menzel (2003: 35) na een review van het empirisch onderzoek naar ethiek en de integriteit van het openbaar bestuur: 'The research strategies for ethics scholars should include greater methodological rigor with perhaps less reliance on survey research methods. Such rigor, of course, could include contextually rich casestudies as well as trend or longitudinal analyses that were largely absent from the studies examined in this paper.' Gebaseerd op meervoudig casestudieonderzoek kan dan een theorie worden opgebouwd over de oorzaken van corruptie (Eisenhardt 1989; Herriott en Firestone 1983; Yin 1989). De nadruk zou daarbij moeten liggen op de dynamiek in enkelvoudige casestudies. Anechiarico en Jacobs (1996: 198): 'Using focus groups and casestudies would generate a mass of data that, when analyzed and organized, will probably provide a way to move forward with policy experiments.'

Menzel (2003) concludeert in het bovengenoemde overzichtsonderzoek naar ethiek, een integriteitsonderzoek van het openbaar bestuur, dat het meeste integriteitsonderzoek geen duidelijk filosofische en theoretische grondslagen heeft. Hetzelfde zagen we bij het onderzoek naar de oorzaken van corruptie. Voor het voorgestelde op context gebaseerde casestudieonderzoek is een theorie nodig. Ideaal daarvoor zou een synthese zijn van de zes beschreven groepen theorieën, maar de onderliggende causaliteitsmodellen zijn te verschillend om tot een synthese te kunnen komen. Hoe dan wel de waardevolle gevonden relevante micro-, meso- en macrovariabelen in een theoretisch model voor corruptieonderzoek onder te brengen? Als voorstel wordt hier Bourdieus theorie van sociaal handelen genoemd (1977; 1990; 1998; 1992). Diens combinatie van macro- en microvariabelen is erg geschikt als theoretisch model voor casestudieonderzoek naar corruptie (voor een prolegomena van Bourdieus werk, zie Bourdieu en Wacquant 1992). (Voor een toepassing op het gebied van organisaties, zie bijvoorbeeld Everett 2002; Oakes, Townley en Cooper 1998.) Met de mentale schemata van Bourdieu zal causaliteit beter begrepen kunnen worden. In tabel 2 is te zien hoe Bourdieus theorie van sociaal handelen kan worden toegevoegd aan tabel 1.

**Tabel 2 Bourdieu als causaliteitsmodel van corruptie**

	causaal pad	analyseniveau van oorzaken (onafhankelijke variabelen)	analyseniveau van corruptie (afhankelijke variabelen)	context	meest gebruikte onderzoeksmethode
<b>Bourdieu-onderzoek</b>	een persoon met een zekere habitus, die bepaalde disposities en predisposities heeft, wordt 'getriggerd' tot corruptie	alle niveaus	individueel	contingenties van individuele gevallen staan centraal	casestudies

**Literatuur**

Ahmad, N. en O.T. Brookins. 2004. On Corruption and Countervailing Actions in Three South Asian Nations. *The Journal of Policy Reform* 7 (1): 21-30.

Anechiarico, F. en J.B. Jacobs. 1996. *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: The University of Chicago Press.

Ashforth, B.E. en V. Anand. 2003. The Normalization of Corruption in Organizations. In *Research in Organizational Behavior*, red. R.M. Kramer en B.M. Staw. Amsterdam: Elsevier.

Bauman, Z. 1993. *Postmodern Ethics*. Oxford: Blackwell.

Bertok, J. 1999. OECD Supports the Creation of Sound Ethics Infrastructure: OECD Targets Both the "Supply Side" and the "Demand Side" of Corruption. *Public Personnel Management* 28 (4): 673-688.

Bourdieu, P. 1977. *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bourdieu, P. 1990. *The Logic of Practice*. Cambridge: Polity Press.

Bourdieu, P. 1998. *Practical Reason*. Cambridge: Polity Press.

Bourdieu, P. en L.J.D. Wacquant. 1992. *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: The University of Chicago Press.

Brown, G. 1999. The Ethics Backlash and the Independent Counsel Statute. *Rutgers Law Review* 51 (2): 467.

Caiden, G.E. 2001. Corruption and Governance. In *Where Corruption Lives*, red. G.E. Caiden, O.P. Dwivedi en J. Jabbra. Bloomfield: Kumarian Press.

Caiden, G.E., O.P. Dwivedi en J. Jabbra (red.). 2001. *Where Corruption Lives*. Bloomfield: Kumarian Press.

Cohen, A.K. 1967. *Delinquent Boys: The Culture of the Gang*. Glencoe: Free Press.

Collier, M.W. 2002. Explaining Corruption: An Institutional Approach. *Crime, Law & Social Change* 38: 1-32.

Cooper, T. 1998. *The Responsible Administrator*. San Francisco: Jossey-Bass.

Croall, H. 2001. *Understanding White Collar Crime*. Red. M. Maguire, *Crime and Justice*. Buckingham: Open University Press.

Cusson, M. 1983. *Why Delinquency?* Toronto: Toronto University Press.

Dohmen, J. 1996. *De Vriendenrepubliek*. Nijmegen: Sun.

Doig, A. en J. Wilson. 1997. What Price New Public Management? *Political Quarterly* 69 (3).

Eisenhardt, K.M. 1989. Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review* 14 (4): 532-550.

Everett, J. 2002. Organizational Research and the Praxeology of Pierre Bourdieu. *Organizational Research Methods* 5 (1): 56-80.

Fijnaut, C. en L. Huberts (red.). 2002a. *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. Den Haag: Kluwer Law International.

Fijnaut, C. en L. Huberts. 2002b. Corruption, Integrity and Law Enforcement: An Introduction. In *Corruption, Integrity and Law Enforcement*, red. C. Fijnaut en L. Huberts. Den Haag: Kluwer Law International.

Frederickson, H.G. (red.). 1993. *Ethics and Public Administration*. Red. K.J. Meier. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Frederickson, H.G. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.

Frederickson, H.G. 1999. Ethics en the New Managerialism. *Public Administration & Management: An Interactive Journal* 4 (2): 299-324.

- Gambetta, D. 1993. *The Sicilian Mafia*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gilman, S.C. 2000. An Idea Whose Time Has Come. The International Experience of the U.S. Office of Government Ethics in Developing Anticorruption Systems. *Public Integrity* (1): 135-155.
- Graaf, G. de. 2003. *Tractable Morality. Customer Discourses of Bankers, Veterinarians and Charity Workers*. Rotterdam: Erim.
- Graaf, G. de. 2006. The Autonomy of the Contracting Partner. An Argument for Heuristic Contractarian Business Ethics. *Journal of Business Ethics* (nog te verschijnen).
- Gregory, R. J. 1999. Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service. *Public Administration Review* 59 (1): 63-76.
- Habermas, J. 1984. *The Theory of Communicative Action*. London: Heinemann Polity Press.
- Herriott, R.E. en W.A. Firestone. 1983. Multisite Qualitative Policy Research: Optimizing Description and Generalizability. *Educational Researcher* 12: 14-19.
- Heywood, P. 1997. Political Corruption: Problems and Perspectives. *Political Studies* XLV (3): 639-658.
- Hirschi, T. 1969. *Causes of Delinquency*. Piscataway: Transaction Publishers.
- Hoetjes, B.J.S. 1982. *Corruptie bij de overheid: een bestuurlijk en politiek probleem, sociaal-wetenschappelijk beschouwd*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Höffling, C. 2002. *Korruption als Soziale Beziehung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Holbrook, T.M. en K.J. Meier. 1993. Politics, Bureaucracy, and Political Corruption: A Comparative State Analysis. In *Ethics and Public Administration*, red. H.G. Frederickson. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Huberts, L.W.J.C. 1998. What Can Be Done Against Public Corruption and Fraud: Expert Views on Strategies to Protect Public Integrity. *Crime, Law & Social Change* 29:209-224.
- Huberts, L.W.J.C. et al. 2006. ??
- Huberts, L.W.J.C. en J.M. Nelen (red.). 2005. *Corruptie in het Nederlandse Openbaar Bestuur. Omvang, Aard en Afdoeing*. Utrecht: Lemma.
- Huberts, L.W.J.C., M. Kaptein en K. Lasthuizen. 2004. *Leadership and Integrity Violations at Work: A Study on the Perceived Impact of Leadership Behavior on Integrity Violations within the Dutch Police Force*. Paper gepresenteerd op IRSPM VIII, Boedapest.
- Huberts, L.W.J.C. 2000. Anticorruption Strategies. The Hong Kong Model in International Context. *Public Integrity* (2): 211-228.
- Hulten, M. van. 2002. *Corruptie. Onbekend, Onbemind, Alomtegenwoordig*. Amsterdam: Boom.
- Hume, D. 1990 (1739). *A Treatise of Human Nature*. Hammondsworth: Penguin.
- Jackall, R. 1988. *Moral Mazes. The World of Corporate Managers*. New York: Oxford University Press.
- Jacobs, J. 1992. *Systems of Survival. A Dialogue on the Moral Foundations of Politics and Commerce*. London: Holder & Stoughton.
- Johnston, M. 1996. The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption. *International Social Science Journal* 48 (3): 321-335.
- Kaptein, M. 1998. *Ethics Management*. Vol. 10, *Issues in Business Ethics*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Kaptein, M. en J. Wempe. 2002. *The Balanced Company. A Theory of Corporate Integrity*. Oxford: Oxford University Press.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Korn, R.R. en L.W. McCorkle. 1959. *Criminology and Penology*. New York: Holt-Dryden.
- Malec, K.L. 1993. Public Attitudes toward Corruption: Twenty-five Years of Research. In *Ethics and Public Administration*, red. H.G. Frederickson. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- March, J. en J. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: Maxwell MacMillan International.
- Menzel, D.C. 2003. State of the Art of Empirical Research on Ethics and Integrity in Governance. *Ethics in Public Management*.
- Merton, R.K. 1967. *Social Theory and Social Structure*. New York: Collier-Macmillan.
- Naim, M. 1995. The Corruption Eruption. *Brown Journal of World Affairs* II (2): 245-261.
- Nelen, H. en A. Nieuwendijk. 2003. *Geen ABC. Analyse van Rijksrechercheonderzoeken naar Ambtelijke en Bestuurlijke Corruptie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Nelson, B. 1949. *The Idea of Usury. From Tribal Brotherhood to Universal Otherhood*. Princeton: Princeton University Press.
- Oakes, L.S., B. Townley en D.J. Cooper. 1998. Business Planning as Pedagogy: Language and Control in a Changing Institutional Field. *Administrative Science Quarterly* 43 (2): 257-292.
- Perkin, H. 1996. *The Third Revolution: Professional Elites in the Modern World*. London: Routledge.

- Punch, M. 2000. Police Corruption and Its Prevention. *European Journal on Criminal Policy and Research* 8: 301-324.
- Rose-Ackerman, S. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Rose-Ackerman, S. 1999. *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schinkel, W. 2004. The Will to Violence. *Theoretical Criminology* 8 (1):5-31.
- Sutherland, E.H. 1983. *White Collar Crime: The Uncut Version*. New Haven: Yale University Press.
- Theobald, R. 1999. So What Really Is the Problem about Corruption? *Third World Quarterly* 20 (3): 491-502.
- Treisman, D. 2000. The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics* 76 (3): 399-457.
- Trevino, L. Klebe, L. Pincus Hartman en M. Brown. 2000. Moral Person and Moral Manager: How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership. *California Management Review* 42 (4): 128-142.
- Trevino, L. Klebe et al. 1999. Managing Ethics and Legal Compliance. *California Management Review* 41 (2): 131-151.
- Weber, M. 1921. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Weisburd, D. et al. 1991. *Crimes of the Middle Classes: White-collar Offenders in the Federal Courts*. New Haven: Yale University Press.
- Williams, R. en A. Doig (red.). 2000. *Controlling Corruption*. Red. R. Williams. Vol. 4, *The Politics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Williams, R. en R. Theobald (red.). 2000. *Corruption in the Developing World*. Red. R. Williams, Vol. 2, *The Politics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Willigenburg, T. van. 1998. *Moreel Chauvinisme*, red. I. Rede. Rotterdam.
- Yin, R.K. 1989. *Case Study Research*. Newbury Park: Sage Publications.

# Inlichtingenwerk en beleidsonderzoek

## Een methodologische benadering

Giliam de Valk

20

*Overheden worden steeds meer geconfronteerd met zogeheten alerts. Het inlichtingenwerk dringt steeds meer door in de dagelijkse werkzaamheden van beleidsmakers door de invoering van waarschuwingen met kleurcodes, nieuwe wetgeving en de toegenomen aandacht voor terreur. Voor een goed begrip van het inlichtingenwerk is enig nader inzicht hierin wenselijk. Hoe krijgen we een idee van de betrouwbaarheid en de doorwrochtetheit van een alert of waarschuwing? In dit artikel wordt specifiek ingegaan op die waarschuwingen die nauw verband houden met producten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De alerts voor overheden en bedrijven geven een specifiek beeld van een potentiële of concrete dreiging in een bepaalde sector. De waarschijnlijkheid en de ernst van deze dreigingen zijn bepalend voor de te nemen maatregelen (NCTb 2005: 3-4). In dit artikel worden deze alerts vanuit een methodologische invalshoek belicht.*

---

Dr. G.G. de Valk schreef zijn proefschrift over de kwaliteit van inlichtingenanalyses – *Dutch Intelligence: Towards a Qualitative Framework for Analysis* – aan de rechtenfaculteit van de Rijksuniversiteit Groningen. De Valk doceert inlichtingenstudies aan de Universiteit van Amsterdam (Afdeling Politicologie) en de Universiteit Utrecht (Instituut Geschiedenis). Tevens is hij secretaris van de Netherlands Intelligence Studies Association.

Ter introductie worden allereerst de algemene karakteristieken van de discipline van het inlichtingenwerk beschreven. Er wordt tevens ingegaan op de moeilijke positie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij het vergaren van gegevens. Vervolgens wordt een aantal toetsen aangereikt waarmee eenvoudig en snel een indruk te krijgen is van de kwaliteit van een inlichtingenproduct. Ook wordt ingegaan op beperkingen die er zijn omdat het inlichtingenwerk een discipline in ontwikkeling is. Speciale aandacht is er voor de zogeheten alfa- en bètakans die bij het inlichtingenwerk verschilt van de meeste andere disciplines. Het artikel wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen. Het doel van het artikel is bij te dragen aan een beter begrip van het inlichtingenwerk.

### 1 Inlichtingenwerk: algemene kenmerken

Het inlichtingenwerk vertoont een aantal kenmerken die afwijkend zijn ten opzichte van regulier beleidsonderzoek. Eerst worden de algemene kenmerken van het inlichtingenwerk beschreven.

Vervolgens wordt specifiek aandacht besteed aan de moeilijke positie van de diensten bij het verzamelen van informatie.

### **Algemene karakteristieken**

Het inlichtingenwerk is zowel een product als een proces. Als analyseproces omvat het de analyse van informatie door organisaties die een rol spelen in de preventie en repressie van (georganiseerde) misdaad, fraude en inbreuken op de democratische rechtsorde. Inlichtingen bestaan uit informatie die is verzameld, verwerkt en/of geanalyseerd voor actoren en beleidsmakers (De Valk 2005: 8).

Het inlichtingenwerk vertoont een aantal karakteristieken die in combinatie met elkaar uniek zijn voor deze discipline. Van de navolgende zeven basiskarakteristieken zijn de eerste vijf verbonden met kennis en zijn de laatste twee institutioneel van aard (De Valk 2005: 9-10).

- *Interdisciplinair*. Methoden, data en onderzoeksresultaten van verschillende disciplines worden tot een analyse samengevoegd.
- *Toekomstgericht*. Aangezien de toekomst onbekend is, is deze per definitie moeilijk te onderzoeken en omvat het inlichtingenwerk een element van speculatie.
- *Ontoegankelijke data*. Sleutel informatie is vaak afwezig. Vaak manipuleert het onderzoeksobject – de opponent – data of houdt deze achter.
- *Kleine kans – grote impact*. Risicotaxatie is lastig omdat de gebeurtenissen moeilijk te voorspellen zijn maar als ze plaatsvinden een grote impact hebben.
- Het inlichtingenwerk is *specifiek en toegepast* van aard, net als overigens regulier beleidsonderzoek.
- *Positie van toeleverancier*. De diensten leveren producten aan, maar het zijn vaak anderen – bijvoorbeeld politici – die een beslissing nemen over het uit te voeren beleid. De dienst is de aanbieder en zit in een ondergeschikte afhankelijke positie.
- *Controle is gecompliceerd*. De controle is gecompliceerd door de geheime aard van de informatie. Politici vrezen vaak dat ze bij een grondige controle gecompromitteerd raken door kennis van politiek gevoelige informatie.

21

### **Bronnen van informatie**

Voor het verzamelen van informatie kan een inlichtingen- en veiligheidsdienst gebruikmaken van drie bronnen van informatie: observatie, interview en document. In elk van deze drie gevallen zit een dienst in een nadelige positie vergeleken met de meer reguliere onderzoeker.

Bij *observatie* is de relatie tussen onderzoeker en het object van onderzoek vaak verborgen en heimelijk van aard. Er is meestal sprake van een undercoveroperatie waarbij de onderzoeker in het geheim opereert en onbekend is in de groep. Dit staat tegenover bijvoorbeeld de participerende observant zoals we die in regulier onderzoek kennen. Het niet vrij kunnen bewegen beperkt de observatie en geeft ruimte aan een selectieve perceptie. Dat de interpretatie van bijvoorbeeld luchtfoto's lastig kan zijn bleek bij de debatten over Irak in de Verenigde Naties. Er waren verschillen tussen de bevindingen zoals Powell die voor de Amerikanen vertolkte en die van Blix van de UNSCOM.

Het specifieke aan het *interview* komt het best tot uitdrukking door het te benoemen in termen van samenwerking. Het object van onderzoek wil vaak niet samenwerken en manipuleert informatie of houdt deze achter. Het interview kan daardoor een verhoorachtige setting krijgen.

Dit is niet bevorderlijk voor het boven tafel krijgen van informatie. Overigens komt het tegenovergestelde bij het inlichtingenwerk ook voor, namelijk de open conversatie, waarbij geen druk wordt uitgeoefend en de geïnterviewde bereid is mee te werken. Een voorbeeld hiervan is de debriefing van diplomaten en militairen die van een missie terugkeren.

De derde en laatste bron van informatie, het *document*, ligt bij het inlichtingenwerk vaak moeilijk. Partijen schermen documenten af of vervalsen deze. Vervalsing kan ook geschieden door partijen die men eerst als bondgenoot ziet; denk bijvoorbeeld aan de vermeende uraniumleveranties aan Irak waar Powell in de VN-veiligheidsraad voor waarschuwde. Geheimhouding en afscherming kan leiden tot een selectieve perceptie. Ook bij min of meer openbare informatie kan bewust worden gemanipuleerd. Een Nederlandse anti-apartheidsorganisatie die in de jaren tachtig olieleveranties aan Zuid-Afrika onderzocht (het Shipping Research Bureau), merkte hoezeer gegevens van Lloyd's waren gemanipuleerd door de oliehandel om hun leveranties aan Zuid-Afrika te verhullen (Hengeveld 1995: 118-120, 135-137).

22

Vergeleken met gangbaar beleidsonderzoek valt op dat de bronnen van onderzoek vaak in de moeilijkste klasse vallen: geheimhouding en manipulatie. Zelfs van meer openlijk toegankelijk materiaal weet men vaak niet of het wel of niet is gemanipuleerd. Het gevolg is dat men snel informatie mist of wordt misleid.

Samengevat: de drie bronnen van informatie kenmerken zich door een gecompliceerd observatieproces, weinig samenwerking en het werken met ontbrekende en gemanipuleerde gegevens. Het inlichtingenwerk is doortrokken van problemen zoals ontbrekende sleutel informatie, grote druk op onwillige objecten van onderzoek, manipulatie en bedrog. Verborg en strategisch gedrag door het object van onderzoek – inclusief een bewuste politiek van misleiding – zijn meer regel dan uitzondering.

## **2 Het taxeren van de kwaliteit**

Het inlichtingenwerk wordt onder moeilijke condities verricht. Dit kan leiden tot verschillen in de kwaliteit van de aangeleverde inlichtingenproducten. Bij onderzoek naar de kwaliteit ervan zal men – vanwege de geheimhouding en de gevoeligheid van de informatie – niet alle gegevens kunnen natrekken. Bronnen zullen vaak afgeschermd moeten blijven. Hoe kan men toch een indruk krijgen van de kwaliteit ervan? Er zijn enkele mogelijkheden die vrij snel een indicatie kunnen geven van de kwaliteit.

Om de genoemde problemen ten aanzien van de drie bronnen van informatie de baas te blijven zal de dienst gebruikmaken van triangulatie van bronnen van informatie. Men kan daarbij informatie uit de ene bron controleren met behulp van informatie uit een andere bron. Zich baseren op onderzoek van verschillende soorten bronnen van informatie is een manier om te objectiveren. Er kan dan een taxatie worden gemaakt van de ingewonnen gegevens en hoe deze moeten worden geïnterpreteerd. Door na te gaan of er sprake is geweest van triangulatie van bronnen van informatie in het betreffende inlichtingenproduct kan men vrij snel een indruk krijgen van de kwaliteit ervan (Swanborn 1987: 332).

Bij het analysedeel kan een beleidsmaker zich op een tweetal zaken richten. Ten eerste kan hij nagaan of het beschreven fenomeen vanuit verschillende invalshoeken is onderzocht. Een bruikbare methode binnen het inlichtingenwerk is het opstellen van concurrerende hypothesen (Heuer 1999: hoofdstuk 8). Het voorkomt zaken als een tunnelvisie. Men kan nagaan of uit de tekst blijkt dat de analist zich heeft vergewist van en rekenschap heeft afgelegd over de verschillende opties die zich zouden kunnen voordoen.

Ten tweede kan men zich ervan overtuigen of de getrokken conclusies niet het gevolg zijn van toevallige omstandigheden. Een conclusie is robuust wanneer deze niet verandert als een andere onderzoeker de analyse uitvoert, als een ander deel van de gegevens wordt verwerkt of als een andere methodiek wordt gevolgd. Hoe meer onafhankelijke tests de conclusies van het inlichtingenproduct hebben overleefd, des te logischer is de gepresenteerde conclusie. Als verschillende analysetechnieken leiden tot tegenstrijdige uitkomsten, blijkt dat vaak op een dieper niveau verbanden worden blootgelegd die van groot belang zijn voor een juist begrip (Swanborn 1999: 303-304). Robuustheid komt de diepgang van het onderzoek ten goede. Ook al is de afwezigheid van gegevens kenmerkend voor inlichtingenonderzoek, toch kan er meer vertrouwen in het resultaat worden gesteld indien de conclusies een serie van tests hebben doorstaan in plaats van dat slechts één techniek is toegepast.

De noodzaak van onderzoek vanuit verschillende invalshoeken wordt ook in de inlichtingenliteratuur genoemd, zeker daar waar het meer gewichtige zaken ten tijde van crisis betreft (Mitelman 1974: 22). Voor de inlichtingenanalist bestaat de winst eruit dat uit sociaal beleidsonderzoek is gebleken dat zijn onderzoek vaker wordt gebruikt wanneer hij gebruik heeft gemaakt van een multimethode-onderzoeksstrategie dan wanneer hij slechts één techniek heeft gebruikt (Van der Vall 1980: 181). De AIVD kan zijn marktaandeel beschermen door bijvoorbeeld beleidsmakers robuust onderzoek te verschaffen.

23

### **Discipline in ontwikkeling**

Niet alles is even makkelijk te verifiëren en dat wordt niet alleen veroorzaakt door geheimhouding en het *need-to-know*-principe die eigen zijn aan het inlichtingenwerk. Een deel van de onduidelijkheid wordt veroorzaakt doordat het een discipline betreft die nog in de kinderschoenen staat.

Er is nauwelijks ordening in de keuze en het gebruik van methoden en technieken. Sommige zullen zelfs nog moeten worden ontwikkeld. Er is ook geen expliciete theorie. Het is vooral een geheel aan kennis die is gebaseerd op intuïtie en ervaring – kennis die vaak niet eens expliciet hoeft te zijn geformuleerd. Bij een discipline waarbij de anticipatie centraal staat, betekent het dat sommige gangbare prognostische methoden aan gebruikswaarde zullen inboeten, bijvoorbeeld het modelleren op grond van bestaande theorieën (De Valk 2005: 10-11, 70).

Ook uit de inlichtingenliteratuur valt af te leiden dat de discipline nog in de kinderschoenen staat. Opmerkelijk is in dit kader hetgeen in de inlichtingenliteratuur over vertekeningen is geschreven. Daarvoor dienen we eerst te kijken hoe in de literatuur over methodologie de verschillende soorten mogelijke vertekeningen zijn ingedeeld. Hiertoe is een kader van Webb verhelderend. Webb verdeelt de vertekeningen onder door problemen met de validiteit in vier soorten te categoriseren. Ze worden veroorzaakt door: 1) het onderwerp van onderzoek; 2)



fouten van de onderzoeker; 3) problemen met toegang tot de informatie; en 4) factoren die verband houden met het gemak van het toepassen van een methode of het uitvoeren van validiteitscontroles (Webb et al. 1971: 12-34).

Als we kijken naar de besproken kenmerken van het inlichtingenwerk, zouden we verwachten dat de nadruk ligt op de eerste en derde categorie. Het inlichtingenwerk is immers doortrokken van manipulatie door het object van onderzoek en het afschermen van informatie. In het kader van vertekeningen is hier in de inlichtingenliteratuur wel wat aandacht voor, maar het overgrote deel van de genoemde factoren gaat over vertekeningen veroorzaakt door de analist zelf.

Nagenoeg compleet afwezig is de vierde categorie: de vertekening omdat men een bepaalde – overigens op zich geaccepteerde – methode hanteert. Kennelijk wordt hier in de inlichtingenliteratuur nauwelijks aandacht aan besteed. Dat is ook niet zo verrassend in een discipline waar er nauwelijks nog ordening is in de keuze en het gebruik van methoden en technieken. Sommige technieken moeten zelfs nog worden ontwikkeld.

Een ander opvallend element in de inlichtingenliteratuur is dat sinds de jaren tachtig nog nauwelijks nieuwe elementen van vertekeningen worden genoemd, terwijl drie van de vier door Webb genoemde oorzaken toch duidelijk gaten vertonen.<sup>1</sup>

24

Hoe kunnen vertekeningen worden voorkomen in een vakgebied dat zich kenmerkt door een gebrekkig inzicht in de mogelijke soorten vertekeningen? De mogelijkheden zijn beperkt. Pilots, dubbel-blind onderzoeken of andere laboratoriumachtige omstandigheden kunnen zelden of nooit worden uitgevoerd of nagebootst (De Groot 1981: 244-253). Bij deze laatste vormen van inlichtingenonderzoek loopt de samenleving immers schade op als niet tijdig wordt geanticipeerd op een dreiging. Daarom zal in eerste instantie gebruik moeten worden gemaakt van maatregelen van meer algemene aard, zoals triangulatie van bronnen van informatie, het formuleren van concurrerende hypothesen en het uitvoeren van een robuust onderzoek.

Een speciaal punt van aandacht hierbij is de zogeheten forumfunctie. Het forum zorgt voor feedback aan analisten. Het forum is voor een accurate taxatie van complexe vraagstukken vaak onontbeerlijk. Als er verschillende en andersoortige fora zijn die op een product reageren, komt dit de kwaliteit van een analyse ten goede (De Valk 2005: 367-8). De forumfunctie – door mensen die onafhankelijk zijn of geen belang bij het onderzoek hebben – is bij het inlichtingenwerk echter gelimiteerd door de geheime aard van het werk. Er worden in de inlichtingenliteratuur overigens wel enkele waardevolle suggesties gedaan, zoals het laten uitvoeren van concurrerende analyses binnen de dienst – bijvoorbeeld door het instellen van een zogeheten *Review Section* (Shmuel 1985: 65-69) – of het laten spelen van de rol van advocaat van de duivel om de kracht van een analyse te testen (Shulsky 2002: 70-72).

In dit kader is de aandacht voor vertekeningen die worden veroorzaakt door een analist (Webbs tweede punt) niet zo vreemd. De analist werkt vaak in afzondering en onder geheimhouding. Hij mist daarom een forum waarop hij zijn resultaten kan presenteren en ontvangt daardoor minder feedback. Zulke omstandigheden vergroten de mogelijkheden van vertekeningen door een analist die zich niet meer gecorrigeerd ziet door een kritisch forum.

### 3 Methodologische valkuil: de alfa- en bètakans

Er is één wezenlijk methodologisch verschil tussen het inlichtingenwerk, regulier beleidsonderzoek en rechtspraak dat speciale aandacht verdient. Dit betreft de zogeheten alfa- en bètakans. De alfa-kans is de kans dat men *incorrect* concludeert dat er een significante relatie is tussen fenomenen. De bèta-kans is de kans dat men een zwakke maar wel degelijk bestaande relatie tussen fenomenen *niet ontdekt*. In de wetenschap wordt de waarde van de alfa-kans lager gesteld (vaak 0,05) dan die van de bèta-kans (vaak 0,20).

Bij het inlichtingenwerk kan men dergelijke waarden niet hanteren. In inlichtingenanalyses komen zwakke verbanden vaak voor. Oorzaken van zwakke verbanden zijn bijvoorbeeld de afwezigheid van sleutel informatie en de casestudybenadering. Deze verbanden zijn echter zeer van belang. Een analist zou bij een lage waarde van de alfa-kans en een hoge waarde van de bèta-kans de meerderheid van het aantal daadwerkelijk bestaande relaties missen. Ingeval van deze lage waarde van de alfa-kans zou de analist een daadwerkelijk bestaand verband niet accepteren als significant genoeg. Ingeval van de hoge waarde van de bèta-kans zou hij simpelweg de identificatie van een bestaand verband missen (Swanborn 1999: 222-228). In gewoon Nederlands, de analist zou zo veel verbanden missen dat hij ook die verbanden over het hoofd ziet die van belang zijn voor de veiligheid van de staat. Hij zou dan niet waarschuwen wanneer dat wel nodig zou zijn. De kosten van zulke missers kunnen extreem hoog zijn.

25

Daarom dient bij inlichtingenonderzoek de waarde van de alfa-kans hoger te worden gesteld – bijvoorbeeld 0,20 – zodat een relatie eerder significant is. Dat zou betekenen dat indien men voor 80 procent zeker van zijn zaak is, men al kan waarschuwen. De waarde van de bèta-kans moet lager worden gesteld – bijvoorbeeld 0,05 – zodat een daadwerkelijk bestaand verband minder snel over het hoofd wordt gezien. In de wetenschap wordt de bèta-kans vaak wat verwaarloosd in het onderzoek. Om geen dreiging te missen zal in inlichtingenonderzoek meer nadruk worden gelegd op de bèta-kans (De Valk 2005: 66-67).

#### Beleidsmakers en recht

De relevantie van de alfa- en bèta-kans komt nog nadrukkelijker in beeld wanneer inlichtingenactiviteiten doordringen in andere disciplines. Dit is met name het geval wanneer het inlichtingenwerk grenst aan het recht.<sup>2</sup> Op grond van inlichtingenmateriaal vinden dan huiszoeken plaats, worden mensen gearresteerd en worden papieren, computers en plattegronden in beslag genomen. De publieke verontwaardiging is vaak groot als verdachten van de voorbereiding van terreuraanslagen dan enige tijd later weer vrij rondlopen – of slechts kort worden gestraft. Ook bij sommige politici kunnen we zulke afkeurende geluiden horen.

De kern van het misverstand en onbegrip dat hieraan ten grondslag ligt is methodologisch van aard. In tabel 1 volgt een overzicht van de verschillen in alfa- en bèta-kans, gevolgd door een toelichting.

**Tabel 1 Verschillen in alfa- en bètakans**

	<b>waarschuwen in inlichtingenwerk</b>	<b>bewijs in wetenschap</b>	<b>bewijs in rechtszaak</b>
alfakans	0,20	0,05	0,001
bètakans	0,05	0,20	(laag)

In een rechtsstaat willen we niet dat mensen onschuldig worden veroordeeld. Het bewijs moet daarom boven elke twijfel verheven zijn. Als daarbij als norm zou worden gehanteerd dat maximaal 1 op de 1000 mensen onschuldig zou mogen worden veroordeeld – wat overigens tot een flink aantal onterechte veroordelingen zou leiden – zou de alfakans 0,001 zijn. Over de bètakans is niet zoveel bekend in de rechtspraak.<sup>3</sup>

26

Indien we dan de waarde van de alfakans in het inlichtingenwerk vergelijken met die van de rechtspraak, zien we een verschil van een factor 200 (respectievelijk 0,2 en 0,001). Dit houdt in dat een rechter vele malen zekerder van zijn zaak moet zijn om iemand te kunnen veroordelen dan dat de AIVD mag besluiten een waarschuwing uit te laten gaan. De AIVD moet dus al waarschuwen voor bijvoorbeeld een terreurdaad – en daarmee het veiligheidsapparaat aanzetten tot optreden – terwijl dit in de verste verte nog niet hoeft te leiden tot een veroordeling. De AIVD en de rechter bedrijven namelijk twee verschillende takken van sport met ieder een verschillende alfakans. Het kenmerkende van het inlichtingenwerk is immers de preventie – zoals het voorkomen van een aanslag. Andere vormen van onderzoek daarentegen, bijvoorbeeld het strafproces, zullen er vooral op uit zijn dat de conclusies boven elke redelijke twijfel zijn verheven.

Het is van groot belang dat een beleidsmaker zich van zulke verschillen bewust is, vooral als hij op het grensvlak van veiligheid en recht opereert. Bijzondere aandacht verdient het optreden tegen fenomenen als de Hofstadgroep. Herhaaldelijk vinden er huiszoekingen, arrestaties en inbeslagnames plaats. Deze middelen horen thuis in de sfeer van het strafrecht en niet van het inlichtingenwerk. De waarden die voor huiszoeking en arrestatie gelden zijn van een andere orde dan die voor alerts van de AIVD. Bij recente arrestaties van terreurverdachten waren veelal AIVD-rapporten de aanleiding voor zulk optreden, rapporten die kennelijk in een aantal gevallen op grond van de *inlichtingennorm* aanleiding gaven tot waarschuwen en ingrijpen. Verdachten kwamen immers herhaalde malen vrij zonder veroordeling.

Als we naar de geschiedenis van onze rechtsstaat kijken, is er na de Tweede Wereldoorlog gekozen voor een scheiding tussen enerzijds politie en justitie en anderzijds de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Met de ervaringen uit de Tweede Wereldoorlog wilde men vooral geen politieke politie.

De rechtsstaat staat echter aan de vooravond van een nieuwe discussie. Omwille van de veiligheid zet men na een AIVD-waarschuwing sneller de middelen in die bij het strafrecht horen. De vraag die zich aandient is of we voor terrorisme de inzet van zulke middelen mogen oprekken naar bijvoorbeeld het niveau van de AIVD-waarschuwing.

Er zal een discussie moeten worden gevoerd over de vraag welke middelen we wanneer in een rechtsstaat mogen gebruiken. In hoeverre mogen we twee verschillende alfabakansen uit twee verschillende disciplines met elkaar vermengen? Mogen we overgaan tot arrestatie of huiszoeking bij een alfabakans van 0,20? Kiezen we voor veiligheid of houden we vast aan de scheiding tussen de disciplines van veiligheid en recht zoals die na de oorlog is vastgelegd?

Vanuit een methodologische invalshoek wordt deze discussie nauwelijks gevoerd. Voor bijvoorbeeld beleidsmakers die op het grensvlak van veiligheid en recht werken, is deze echter uiterst relevant. Een beleidsmaker is zich vaak niet bewust van deze verschillen, en ze liggen dan ook ten grondslag aan menig misverstand en irritatie. Een goed begrip voorkomt ongelukken.

Door onderzoek naar de verschillen tussen de disciplines kan men beter feedback geven aan bijvoorbeeld de AIVD. Een betere terugkoppeling betekent dat het inlichtingenwerk een positieve impuls krijgt. Het versterkt de forumfunctie van de AIVD. Er kan dan tevens een ombuiging plaatsvinden van koudwatervrees voor de AIVD naar betrokkenheid en het verbeteren van het inlichtingenwerk.

## 4 Slot en aanbevelingen

27

Door een paar algemene tests kan men een indruk krijgen van de kwaliteit van een alert of een ander inlichtingenproduct. Dit geschiedt door na te gaan: 1) in hoeverre er sprake is van triangulatie van bronnen van informatie; 2) in hoeverre er ter voorkoming van een tunnelvisie is gewerkt met concurrerende hypothesen; en 3) in welke mate de uitkomsten van het onderzoek robuust zijn en niet berusten op toevalsfactoren.

Voor het verhogen van de kwaliteit van het inlichtingenwerk spelen de forumfunctie en feedback een belangrijke rol. Feedback van verschillende en andersoortige fora leidt tot een betere kwaliteit van het inlichtingenonderzoek.

Het bevorderen van inlichtingenstudies als een onafhankelijke universitaire discipline zal op termijn niet alleen bijdragen aan een beter begrip ervan, maar tevens de kwaliteit van inlichtingenproducten vergroten. Daarbij is een rol weggelegd voor onderzoek naar de oorzaken van vertekeningen. Het betreft dan vooral onderzoek naar vertekeningen die logischerwijs kenmerkend zouden moeten zijn voor het inlichtingenwerk, maar die in de vakliteratuur tot nu toe onderbelicht zijn gebleven. Hoe beïnvloeden de methoden en technieken die bij het inlichtingenwerk nu gangbaar zijn de conclusies? Op welke wijze vertekenen de afwezigheid van informatie en de misleiding door een opponent de uitkomsten van een onderzoek?

Bij inlichtingenstudies is nader onderzoek gewenst naar de andere waarden van de alfabakans bij het inlichtingenwerk, vergeleken met die van regulier beleidsonderzoek of het strafrecht. De inlichtingenanalist mag immers niet te laat zijn met zijn waarschuwing – een hogere waarde van de alfabakans – en mag geen mogelijk gevaar over het hoofd zien – een lagere waarde van de bètakans.

Daarnaast dient er aandacht te zijn voor de opsporingsmiddelen die we wensen in te zetten bij een AIVD-alert. In welke mate verschillen de waarden van de alfabakans van de opsporingsmiddelen en de alert? Welke middelen wensen wij wanneer in te zetten? In een

rechtsstaat horen niet voor niets bij verschillende doelen verschillende middelen. Er mag niet sluipenderwijs een schemergebied ontstaan waarin aan leentjebuurt bij de andere discipline wordt gedaan. Hoe dient deze afbakening vorm te krijgen? Een methodologisch protocol hoe men in het justitieel traject dient om te gaan met inlichtingenproducten verdient bijvoorbeeld aanbeveling.

Tot slot, een beter inzicht in het inlichtingenwerk zal leiden tot meer terugkoppeling. Op zijn beurt resulteert dit in een verhoging van de kwaliteit van een inlichtingenproduct. Het zijn juist de desinteresse in en het negeren van de kenmerken van het inlichtingenwerk die leiden tot onbegrip en misverstanden. Problemen stapelen zich dan op de langere termijn op. Meer betrokkenheid leidt tot een beter functioneren van het veiligheidsapparaat.

## Noten

- 1 De elementen worden vaak het eerst genoemd in het vakblad van de *CIA Studies in Intelligence*. Daarna volgt een herhaling – in een andere volgorde en met andere illustraties – in vakbladen als *Intelligence and National Security* en *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Ook Richard Heuer (1999) doet in zijn *Psychology of Intelligence Analyses* niet veel meer dan herhalen wat al is gepubliceerd.
- 2 Verschillen tussen inlichtingen en bewijs zijn vaker beschreven, de methodologische invalshoek blijft daarbij vaak onderbelicht (Berkowitz, 2003).
- 3 De bètakans komt in het debat over de rechtspraak vooral (impliciet) tot uiting in discussies over tunnelvisie. In ons rechtssysteem staat de waarheidsvinding centraal en niet de schuldvraag. Dit zou een relatief lage waarde van de bètakans in de rechtspraak rechtvaardigen omdat je in het kader van de waarheidsvinding eerder geneigd zou moeten zijn andere mogelijk bestaande verbanden te onderzoeken. Een lage bètakans is eveneens waarschijnlijk omdat het niet zo kan zijn, zo wordt een officier van justitie geacht te denken, dat hij een persoon waarvan de kans groot is dat deze een misdrijf heeft gepleegd, niet aan een strafproces onderwerpt. Over de alfakans: bij het inzetten van opsporingsmethodieken zal worden uitgegaan van een wat hogere waarde van de alfakans, die gaande het strafvorderlijke proces in waarde zal afnemen.

## Literatuur

- Berkowitz, B. 2003. The Big Difference Between Intelligence and Evidence. *Washington Post*, 2 februari 2003 ([www.rand.org/commentary/020203WP.html](http://www.rand.org/commentary/020203WP.html)).
- Groot, A.D. de. 1981. *Methodologie. Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen*. Den Haag: Mouton (11e druk).
- Hengeveld, R. en J. Rodenburg (red.). 1981. *Embargo; Apartheid's Oil Secrets Revealed*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Heuer, R.J. 1999. *Psychology of Intelligence Analysis*. CIA, Center for the Study of Intelligence, History Staff ([www.cia.gov/csi/books/19104/](http://www.cia.gov/csi/books/19104/)).
- Mitelman, L.T. 1974. Preface to a Theory of Intelligence. *Studies in Intelligence*. Washington D.C.: National Archives, Records of the CIA, RG 263, Studies in Intelligence, NN 3-263-93006, declassificatie NND 947003, Herfst 1974, Box 6, 63-2.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). 2005. *Alerteringssysteem Terrorismebestrijding. Achtergrondinformatie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). 2006. [www.nctb.nl/Terrorismebestrijding/Verschil\\_DTN\\_en\\_Alerteringssysteem.asp](http://www.nctb.nl/Terrorismebestrijding/Verschil_DTN_en_Alerteringssysteem.asp).
- Shmuel. 1985.
- Shulsky, A.N. en G.J. Schmitt. 2002. *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. Dulles (VA): Brassey's Inc. (3e druk).
- Swanborn, P.G. 1987. *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Amsterdam: Boom.
- Swanborn, P.G. 1999. *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Amsterdam: Boom.

- Valk, G.G. de. 2005. *Dutch Intelligence. Towards a Qualitative Framework for Analysis*. Den Haag: Boom juridisch.
- Vall, M. van der. 1980. *Sociaal beleidsonderzoek. Een professioneel paradigma*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Webb, E.J. et al. 1971. *Unobtrusive measures. Nonreactive research in the social studies*. Chicago: Rand McNally & Company (7e druk).

# Verdeling van rechtspraak

Carolien Klein Haarhuis en Bert Niemeijer

30

*Om de rechtspraak slagvaardiger te maken worden aanpassingen in de verdeling van rechtspraak overwogen. De discussie onder rechters en juristen lijkt zich vaak te versmallen tot het instrument van concentratie en aanpassing van schaalgrootte. Bovendien zijn doelstellingen onuitgewerkt en worden ze te weinig in onderlinge samenhang gezien. Met deze bijdrage brengen we de voor verdeling van rechtspraak relevante (sub)doelstellingen en instrumenten in kaart. Drie hoofddoelstellingen worden onderscheiden: doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid. Om deze nader uit te werken in criteria en inzicht te verwerven in de effectiviteit van ingezette beleidsinstrumenten wordt inspiratie opgedaan uit de in het onderwijs en de zorg opgedane ervaringen. Hoewel rekening moet worden gehouden met duidelijke verschillen tussen de sectoren, levert kennisname daarvan een nuttige bijdrage aan de discussie over de rechtspraak. Multicriteria-analyse lijkt een geschikt instrument voor ordening van deze discussie.*

---

Dr. C.M. Klein Haarhuis en dr. E. Niemeijer zijn verbonden aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie.

## 1 Een complex vraagstuk

De Nederlandse rechtspraak is in beweging. Terrorisme, georganiseerde criminaliteit en een groeiende 'claimcultuur' zetten het systeem onder druk. Voortschrijdende technologische vooruitgang vraagt om nieuwe vormen van zaakafhandeling. De eisen vanuit de samenleving worden hoger. Politiek en media leggen de verrichtingen van de rechtspraak onder het vergrootglas. Er is sprake van een toenemend aantal specialistische wetten en regels. Tegen deze achtergrond werkt de rechtspraak aan het moderniseren en slagvaardiger maken van de organisatie.

Een van de mogelijke maatregelen in dit verband is de concentratie van rechtspraak. Dit houdt in dat bepaalde soorten zaken uitsluitend nog door één of enkele speciaal aangewezen gerechten worden afgedaan. Voorstanders van concentratie wijzen vooral op de mogelijkheden voor *specialisatie* van rechters op een specifiek rechtsgebied, zoals intellectuele eigendom, milieu of grensoverschrijdende zaken.<sup>1</sup> Over de wenselijkheid van specialisatie lopen de meningen echter uiteen.<sup>2</sup> Enerzijds zou specialisatie nuttig of zelfs noodzakelijk zijn voor de juridische kwaliteit van rechterlijke uitspraken en zou het de efficiency

van rechtspraak ten goede komen. Anderzijds wordt de Nederlandse visie op de rechter als *generalist* nog steeds breed gedragen, vooral onder rechters zelf (Hol en Loth 2002; Hofhuis 2004: 469 e.v.; Albers et al. 2004: 18; Van der Doelen 2000).

Maatregelen geënt op concentratie hebben echter niet alleen gevolgen voor specialisatie van rechters (juridische kwaliteit), maar ook voor andere doelen van de rechtspraak. Te denken valt aan de gevolgen voor doelmatigheid wanneer de schaalgrootte van gerechten wordt gewijzigd, of aan gevolgen voor de bereikbaarheid van gerechten. Bovendien zullen niet alleen rechters en gerechten, maar ook partijen, de advocatuur, het Openbaar Ministerie en het bestuur van de rechtspraak de consequenties van eventuele concentratie ondervinden. In de discussie over de toekomst van de rechtspraak willen sommige van deze consequenties nog wel eens naar de achtergrond verdwijnen. Naast concentratie bestaan er vele andere mogelijke manieren om de rechtspraak in te richten of te flexibiliseren, zoals intensievere samenwerking tussen gerechten. We spreken daarom liever van 'verdeling van rechtspraak'.

Met deze bijdrage beogen we een eerste ordening aan te brengen in het debat over de verdeling van rechtspraak. Structureren in termen van doelstellingen en instrumenten draagt bij aan de kwaliteit van de beleidsdiscussie. Hiervoor lijkt het format van de multicriteria-analyse bij uitstek geschikt. Daarmee kunnen voor- en nadelen van verschillende opties systematisch worden geïnterpreteerd, gewogen en vergeleken. Allereerst wordt kort ingegaan op de actuele stand van zaken wat betreft de verdeling van rechtspraak c.q. gerechten, rechters en zaken. Daarbij trekken we een aantal lijnen. We onderscheiden verschillende doelstellingen van de rechtspraak, zoals kwaliteit en doelmatigheid, en in het verlengde daarvan verschillende instrumenten om deze doelstellingen te bereiken, zoals schaalgrootte of specialisatie. Ter lering en inspiratie werpen we vervolgens een blik op een tweetal andere terreinen, zorg en onderwijs, waar eerder ervaring is opgedaan met verdelingskwesties en de toepassing van concrete beleidsinstrumenten. We eindigen met een (multicriteria-)analysekader dat gebruikt kan worden bij het denken over de verdeling van rechtspraak.<sup>3</sup>

31

## **2 Verdeling van rechtspraak: doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit**

Er zijn verschillende manieren om rechtspraak te verdelen. De eerste en bekendste vorm is de geografische verdeling van locaties, de gerechtsgebouwen (Struiksmā et al. 2000).<sup>4</sup> Maar ook rechtszaken kunnen onderwerp van verdeling zijn: 'de zaak naar de rechter'. In de derde plaats kan sprake zijn van verdeling van rechters: 'de rechter naar de zaak'. In de vierde plaats kunnen de gerechten als organisatie worden verdeeld. Dan kan sprake zijn van bijvoorbeeld het samengaan of juist opdelen van complete rechtbanken. Dit is de meest ingrijpende variant en deze blijft tot op heden grotendeels buiten de discussie.<sup>5</sup> Dergelijke ingrijpende maatregelen lijken in ieder geval op dit moment prematuur. Momenteel wordt vooral ervaring opgedaan met de verdeling van rechters en zaken, onder meer via geïntensiveerde samenwerking tussen gerechten. Deze ervaringen lijken niet negatief.

Struiksmā et al. (2000) focussen bij de verdeling van rechtspraak op de geografische spreiding van locaties en gerechtelijke organisaties. Zij constateren dat arrondissementen ongelijksoortig



zijn qua oppervlakte, zakenaanbod en grootte van het gerecht, en concluderen dat de huidige indeling en omvang van arrondissementen is ingehaald door demografische en geografische ontwikkelingen (Struiksmā et al. 2000: 30).

De huidige omvang van gerechten varieert inderdaad sterk in termen van zakenaanbod en personele bezetting: enkele heel grote in de randstad, een grote groep van gemiddelde omvang en enkele kleinere. Ongelijke omvang hangt samen met de ongelijke spreiding van de werklāst (in zaken).<sup>6</sup> Dergelijke ongelijkheid heeft verschillende oorzaken: een grote gestage toestroom (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht), een incident (vuurwerkcramp voor het gerecht Almelo) of ongelijke spreiding van zaken zelf (drugskoeriers voor de rechtbank Haarlem).

Dit doet de vraag rijzen wat de optimale schaalgrootte is.<sup>7</sup> Zo gesteld is deze vraag echter niet te beantwoorden. Schaalgrootte, evenals specialisatie en spreiding, is immers geen doel op zich. Schaalgrootte is bijvoorbeeld een instrument voor doelmatigheid. Specialisatie van rechters is uiteindelijk een middel om kwaliteit en doelmatigheid te bewerkstelligen. En spreiding is een instrument voor toegankelijkheid. Zo bezien gaat het bij deze drie onderwerpen om onderdelen van hoger gelegen doelen. Deze doelen van de rechtspraak kunnen worden omschreven als doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid. Hieronder gaan we nader in op elk van deze drie doelen en op geschikte instrumenten om deze doelen te bereiken.

32

### **Doelmatigheid**

Doelmatigheid heeft betrekking op de verhouding tussen de ingezette middelen en de daarmee gerealiseerde productie. Er zijn aanwijzingen dat middelgrote rechtbanken relatief goed presteren (Van Tulder en Spapens 1990: 49). Gerechten met een formatie tussen 300 en 400 fte lijken goed te scoren op overzichtelijkheid, collegialiteit en korte lijnen in het beheer (Van Dijk en Van der Jagt 2003: 327; Struiksmā et al. 2001: 49). Uit de meest recente studie op dit terrein komt echter naar voren dat de betekenis van schaalgrootte voor de productiviteit van de gerechten betrekkelijk gering is en bovendien sterk varieert (Goudriaan (2003: 43)).<sup>8</sup>

De optimale schaal blijkt sterk afhankelijk van de samenstelling van de aangeboden zaken: voor sommige zaken is een grotere schaal nodig dan voor andere. In de eerste plaats doet dit de aandacht verschuiven naar de wijze waarop zaken worden afgehandeld (Goudriaan 2003: 47). Welk type afdoening leidt tot het beste resultaat? Aspecten daarvan zijn bijvoorbeeld een flexibele inzet van personeel en een doordachte toedeling van zaken.<sup>9</sup> In de tweede plaats vestigt het de aandacht op alternatieve manieren om doelmatigheid te bevorderen. De doelmatigheid kan bijvoorbeeld ook worden verbeterd door flexibele samenwerkingsverbanden binnen en tussen gerechten en door samenwerking met ketenpartners zoals OM en politie (Albers et al. 2004: 18; Raad voor de Rechtspraak 2003).

### **Toegankelijkheid door optimale spreiding**

Spreiding is een middel om de fysieke toegankelijkheid van rechtspraak te realiseren. De schaalgrootte van gerechten varieert omgekeerd evenredig met de spreiding ervan: hoe meer spreiding, hoe geringer de schaalgrootte en vice versa. Tot ver in de jaren negentig werd toegankelijkheid vooral opgevat als *bereikbaarheid*: de afstand die een rechtzoekende moet afleggen tot een gerecht. Volgens beleidsmakers is de bereikbaarheid van de gerechtsgebouwen

in Nederland niet een probleem (Kamerstukken 2003-2004 29279 nr. 10).<sup>10</sup> Wel zouden de sterk verbeterde afstandscommunicatie en de toenemende mobiliteit nopen tot een herbezinning op de spreiding van gerechten. Dit omdat deze de fysieke gang naar de rechter minder belastend of soms overbodig zouden maken. Dit is overigens nog maar de vraag, omdat veel partijen hun 'day in court' niet zullen willen missen (Albers et al. 2004: 21-22).

Rechtspraak dient niet alleen fysiek, maar ook processueel (binnen redelijke termijn en zonder te veel formele barrières) en financieel goed toegankelijk te zijn (Albers et al. 2004: 22). Hierbij is onder meer van belang hoe de (potentiële) gebruiker van rechtspraak erover denkt. Uit het schaarse onderzoek is af te leiden dat er nog wel het een en ander te verbeteren valt.<sup>11</sup> Ten slotte is het de vraag hoe spreiding van rechtspraak zich verhoudt tot de spreiding van voorzieningen van 'ketenpartners', in het bijzonder de politie (Rosenthal et al. 1998) en het Openbaar Ministerie (Openbaar Ministerie 2002). De gerechtelijke indeling is in het bijzonder sterk verweven met de organisatie van het OM. Deze is al enige tijd in beweging (Openbaar Ministerie 2002).<sup>12</sup>

### **Kwaliteit door specialisatie**

Specialisatie door concentratie is een van de doelstellingen van de rechtspraak (Raad voor de Rechtspraak 2004: 24). Specialisatie komt de productiviteit en de kwaliteit ten goede, vooral nu het recht zelf steeds verder uitdijt en ingewikkelder wordt. Ook de advocatuur en het OM zijn sterker gaan specialiseren. Specialisatie door concentratie brengt echter ook risico's met zich mee: een te klein aantal op een bepaald terrein ingewijden, een lappendeken aan bevoegde gerechten, een stagnerende rechtsontwikkeling en inflexibiliteit (Albers et al. 2004: 18, 21). Ook binnen de rechterlijke macht bestaan bezwaren. Daar vindt men dat de rechter vooral een generalist moet zijn. Ook vreest men dat als specialisaties over het land verdeeld worden, er tweederangs rechtbanken gaan ontstaan. Bakker (voorzitter vergadering van rechtbankpresidenten) noemt nog twee andere bezwaren:

*Het OM kan gaan shoppen, in de verwachting dat de ene rechtbank zwaarder tilt aan een bepaald delict dan een andere (...) Een zaak als de vuurwerkcramp in Enschede moet je niet naar elders halen. Die hoor je in de buurt, dus in Almelo, af te handelen. (Trouw 24 september 2004).*

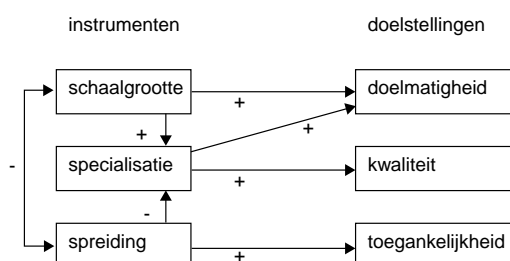
Tegen deze achtergrond is het de vraag of concentratie van rechtspraak wel de meest geschikte oplossing is om kwaliteit te bewerkstelligen. Of nadere specialisatie wenselijk is en welke vorm zich daarvoor het best leent, varieert echter per rechtsgebied. Bovendien zijn er alternatieven, zoals expertisecentra of rondreizende gespecialiseerde rechters.<sup>13</sup>

## **3 Doelen en instrumenten: een eerste ordening**

Hiervoor hebben we gezien dat de discussie zich concentreert op drie doelen: doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid. Daarnaast is sprake van drie instrumenten: schaalgrootte, spreiding en specialisatie. Schaalgrootte is een instrument voor doelmatigheid en – via de

mogelijkheid tot specialisatie – voor (juridisch inhoudelijke) kwaliteit. Het instrument spreiding draagt primair bij aan toegankelijkheid. Vergaande spreiding kan echter afbreuk doen aan zowel doelmatigheid als aan kwaliteit. Specialisatie ten slotte draagt bij aan kwaliteit en doelmatigheid, onder meer door een efficiënte afhandeling van zaken (Jonk, Dekens en Groenendaal 2004: 504-505). In figuur 1 is dit schematisch weergegeven.

**Figuur 1 Instrumenten en doelstellingen in de rechtspraak: een eerste ordening**



34

Wat beslissingen over verdeling van rechtspraak lastig maakt, is dat er zowel meerdere doelen zijn als meerdere instrumenten, die elkaar bovendien over en weer beïnvloeden. De afweging wordt bovendien bemoeilijkt doordat de onderlinge verhouding en het gewicht van de doelstellingen niet is geëxpliciteerd.

#### 4 Leren van onderwijs en zorg?<sup>14</sup>

Net als in de rechtspraak spelen ook in het onderwijs en de zorg verdelingsproblemen van overheidsvoorzieningen. Bovendien is er enige ervaring opgedaan met de toepassing van bepaalde instrumenten. Wellicht valt er van deze beleidsterreinen te leren. Daarbij past uiteraard voorzichtigheid. Er bestaan immers duidelijke verschillen tussen de drie sectoren. In de eerste plaats is er de bijzondere, constitutioneel verankerde positie van de rechtspraak in ons staatsbestel. De rechtspraak is een van bestuur en wetgever onafhankelijke staatsmacht. Deze onafhankelijkheid spitst zich toe op de procesvoering, de inhoudelijke beoordeling en de uitspraken in individuele zaken. Tegelijkertijd draagt de minister verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de rechterlijke organisatie. Bij het uitoefenen van deze verantwoordelijkheid moet de minister de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht respecteren.

In de tweede plaats kennen onderwijs en zorg een andere beleidshistorie dan de rechtspraak. De eerste helft van de jaren zeventig wordt gekenmerkt door economische groei en een overheidsbeleid dat uitgaat van een maakbare samenleving (Onderwijsraad 2000: 1; Raad voor de Volksgezondheid en Zorg 1998:3). Op de terreinen van onderwijs en zorg begint na een periode van uitbouw en sterke overheidsregulering (met de oliecrisis in 1977-78) het denken over bestuur en beleid te veranderen. Het perspectief van de overheid verschuift meer naar de achtergrond, de school en het ziekenhuis als organisaties komen naar voren. Deregulering,

uitgavenbeperking, decentralisatie en privatisering worden nieuwe speerpunten van beleid. Schaalvergroting staat daarbij voorop als voorwaarde voor een goede benutting van autonomie. In de zorg vinden de meeste schaalvergrotingsoperaties plaats gedurende de jaren tachtig, via fusies tussen ziekenhuizen en andere zorginstellingen (Boot 1998: 28). In het onderwijs komen deze in de praktijk wat later, vanaf begin jaren negentig op gang (Karstanje, Droog en Bakker 2000). In de afgelopen jaren hebben scholen een grotere rol gekregen bij de invulling van het onderwijsaanbod, onder meer in regionale samenwerkingsverbanden (onder andere Inspectie van het Onderwijs 2003). In de zorg tracht men doelmatigheid tegenwoordig via marktwerking te bevorderen. Het ziekenhuis moet uiteindelijk een soort warenhuis worden, waar verzekeraars namens patiënten inkopen komen doen.<sup>15</sup>

Nederland kent tegenwoordig rechtspraak in drie instanties: rechtbanken, gerechtshoven, inclusief de bijzondere appèlcolleges CBb en CRvB, en de Hoge Raad. De recente beleidshistorie van de rechtspraak wordt gekenmerkt door harmonisering en integratie. In 1984 is een groot aantal gespecialiseerde colleges opgeheven. Sinds het begin van de jaren negentig is de herziening van de organisatie gericht op de integratie van de bestuursrechtspraak, strafrechtspraak en civiele rechtspraak in een 'rechtbank nieuwe stijl', met als oogmerk een doelmatiger organisatie (Kamerstukken II 1991-2 22495 nrs. 1-2; Struiksmā et al. 2000: 2). Met de inwerkingtreding van een tweetal wetten in 2002 bestaan er nieuwe politiek-bestuurlijke verhoudingen. Op basis van de wet op de Raad voor de Rechtspraak is sinds januari 2002 een landelijke organisatie belast met beheerstaken (begroting, bedrijfsvoering, coördinatie), advisering en kwaliteitsbevordering. De minister is primair verantwoordelijk voor het stelsel. Deze verantwoordelijkheid bestaat vooral uit zorgdragen voor een adequaat wettelijk **???**, financiering en het voeren van strategisch beleid. De Wet Organisatie Bestuur Gerechten richt zich op de invoering van integraal management en de introductie van een model van de gerechtsbesturen. Rechtbanken bestaan tegenwoordig uit vier sectoren: kanton, civiel, straf en bestuur. Het bestuur van de rechtbank is sectorgewijs ingevuld. Dit gerechtsbestuur is integraal verantwoordelijk, dat wil zeggen zowel voor beheersmatige kwesties als voor het rechtsprekend en ondersteunend personeel.

35

Een derde belangrijk verschil met het onderwijs en de zorg is gelegen in de aard, de omvang en het gebruik van de diensten. Mensen moeten voldoen aan de leerplicht en brengen een groot aantal jaren van hun leven op school door. Bij ziekte of ouderdom doet men vaak herhaaldelijk en soms langdurig een beroep op de zorg. Op de rechtspraak daarentegen doen mensen doorgaans slechts incidenteel een beroep, bijvoorbeeld bij een geschil waar men niet uitkomt of slechts dan wanneer rechterlijke tussenkomst verplicht is, zoals bij een echtscheiding. Overigens zijn bijvoorbeeld ondernemingen, overheden en advocaten wel als grootverbruikers van rechtspraak te beschouwen.

De sector onderwijs in Nederland bedient 3,5 miljoen leerlingen en studenten. Voor 2006 zijn de geraamde uitgaven aan onderwijs op de begroting bijna € 28 miljard. Voor de totale gezondheidszorg zijn voor 2006 ongeveer € 12,5 miljard aan uitgaven beraamd. Voor het totale departement van justitie is zo'n € 5,4 miljard begroot. Hiervan vraagt de rechtspraak ongeveer 0,8 miljard aan personeelskosten, administratie en management. Dit is dus maar een fractie van wat er aan onderwijs en zorg wordt besteed.

De onafhankelijkheid van de rechtspraak brengt complexiteit en beperkingen in de sturingsrelaties met zich mee. Andere verschillen kunnen worden verdisconteerd in de gewichten die worden toegekend aan doelstellingen. Zo is een goede bereikbaarheid van ziekenhuizen van levensbelang en ook voor scholen cruciaal. De bereikbaarheid van gerechtsgebouwen weegt daarentegen relatief minder zwaar. Marktwerking lijkt slecht van toepassing op de rechtspraak, omdat gerechten in principe monopolist zijn. Niettemin zouden in de toekomst rechtzoekenden bewust kunnen gaan kiezen voor een gerecht, ofwel 'forumshopping' (Baas 2003). Een mogelijk nadeel hiervan is dat centrale principes zoals onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak kunnen worden ondermijnd.

De genoemde verschillen impliceren niet dat de rechtspraak niet zou kunnen leren van elders opgedane ervaringen, maar wel dat klakkeloze transplantatie van instrumenten die elders wellicht werken onverstandig is.

### **Doelstellingen en criteria in onderwijs en zorg**

36 Kijkend naar de doelstellingen van het huidige zorgstelsel, valt op hoezeer deze overeenkomen met die van de rechtspraak: doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit (NRC 2004c). Ook in het onderwijs gelden de doelstellingen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid, met de nadruk op een evenwichtige spreiding van het onderwijsaanbod.

De doelstellingen van doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid in het onderwijs en in de zorg zijn in verhouding tot de rechtspraak verder uitgewerkt in criteria en normen. Criteria zijn concrete aspecten van doelstellingen waaraan moet worden voldaan (bijvoorbeeld bereikbaarheid als criterium voor toegankelijkheid). Normen zijn ijkpunten aan de hand waarvan kan worden vastgesteld in hoeverre aan een bepaald criterium wordt voldaan. Een norm voor bereikbaarheid is bijvoorbeeld maximaal een half uur reisafstand.

#### *Doelmatigheid*

Doelmatigheid is in het onderwijs en in de zorg nader uitgewerkt in vier criteria (Ministerie van OC&W 2004a, b; Ministerie van VWS 2000, 2003; Raad voor de Volksgezondheid en Zorg 2003a, b; Meloen, Groenewegen en Hingstman 2000). In de zorg wordt overigens gesproken van betaalbaarheid in plaats van doelmatigheid. Daaronder wordt verstaan de doelmatigheid van zorgmarkten, beheerste macrokosten en afstemming AWBZ en andere terreinen.

- *Macrodoelmatigheid* (onderwijs) verwijst naar de taakverdeling tussen scholen: in hoeverre draagt een opleiding bij aan het bestaande aanbod van onderwijs? Dit criterium speelt vooral een rol bij de erkenning van nieuwe opleidingen.
- *Technische doelmatigheid* (zorg) is geënt op bedrijfseconomische aspecten en op de benutting van schaalvoordelen. *Dynamische doelmatigheid* heeft in het onderwijs betrekking op inspelen op nieuwe ontwikkelingen, met voldoende product- of procesinnovaties. De behoeften van studenten of patiënten veranderen immers met de tijd, en ook de technologische ontwikkeling staat niet stil.
- *Allocatieve doelmatigheid* ziet toe op een goede verhouding tussen enerzijds het aanbod van diensten en anderzijds de maatschappelijke vraag. Bij het onderwijs moet hierbij

gedacht worden aan een passende regionale spreiding van scholen, en bij de zorg aan een optimale prijs-kwaliteitverhouding.

- Een extra criterium van doelmatigheid in de zorg ten slotte is *transparantie*. Er moet voldoende informatie beschikbaar zijn over kwaliteit en prijs en de posities van zorgaanbieders (artsen, verpleegkundigen, ziekenhuisbesturen) moeten goed van elkaar te scheiden zijn.

Het denken over de verdeling van rechtspraak kan gebaat zijn bij dergelijke differentiaties in typen doelmatigheid. Het criterium van macrodoelmatigheid is voor de rechtspraak te vertalen in de vraag naar de taakverdeling tussen gerechten en de vraag of bestaande gerechten of locaties wel in voldoende mate bijdragen aan het totale aanbod aan rechtspraak in een bepaald gebied.

Ook de criteria dynamische en allocatieve doelmatigheid zijn voor de rechtspraak relevant. Niet voor niets zijn versterking van de externe oriëntatie en innovatiebeleid sinds 2002 belangrijke agendapunten van de Raad voor de Rechtspraak (2004: 7). Ten slotte is transparantie (zorg) ook van belang voor het geven van inzicht in het functioneren van de rechtspraak (Raad voor de Rechtspraak 2004: 23).

37

### *Toegankelijkheid*

De toegankelijkheid van overheidsvoorzieningen is vooral van belang vanuit het perspectief van de gebruiker. In het onderwijs worden drie toegankelijkheidscriteria onderscheiden.

- Met *financiële* toegankelijkheid doelt men op redelijke collegegelden en eigen bijdragen voor scholieren en hun ouders.
- *Regionale* toegankelijkheid houdt een fijnmazige spreiding van scholen en opleidingen in, ter bevordering van de fysieke bereikbaarheid voor de leerling. 'Fietsafstand' is hier wel als concrete norm genoemd.
- Met *keuzevrijheid* beoogt men voldoende variatie tussen bereikbare opleidingen te waarborgen: de scholier moet per fiets dus meerdere geschikte opleidingen kunnen bereiken.

In de zorg bestaan bereikbaarheidscriteria in de vorm van het criterium van tijdigheid. Dit heeft betrekking op de nabijheid en beschikbaarheid van hulp. Er bestaan concrete tijdigheidsnormen die samenhangen met het type hulp, spoedeisend en niet-spoedeisend (Ministerie van VWS 2000). Zo moet 80 procent van de patiënten binnen vijf weken terecht kunnen voor een dagbehandeling of ziekenhuisopname. Ook in de rechtspraak zou onderscheid kunnen worden gemaakt in bereikbaarheidscriteria, afhankelijk van het type zaak (gespecialiseerd versus 'standaard') of type gebruiker (eenmalige gebruiker of *repeat player*).

Toegankelijkheid wordt in elke discussie over de verdeling van rechtspraak als belangrijke doelstelling genoemd. Het zou goed zijn daarbij onderscheid te maken tussen de bovengenoemde financiële en geografische toegankelijkheid en de norm van tijdigheid. Voorts zou de vraag moeten worden beantwoord voor wie toegankelijkheid moet zijn gewaarborgd. Gebruikers zijn er immers in soorten (zoals particuliere rechtzoekenden en professionele partijen) en zij hebben uiteenlopende verlangens.

### *Kwaliteit*

Het waarborgen van de kwaliteit is van belang vanuit zowel het bestuurlijk en organisatorisch perspectief als het perspectief van de gebruiker. In de onderwijs- en de zorgsector is kwaliteit een hoofddoel (Onderwijsraad 2004; Raad voor de Volksgezondheid en Zorg 2003a).

Kwaliteit kan in de zorg en in het onderwijs worden onderscheiden in twee criteria, *inhoudelijke kwaliteit* en *vraaggerichtheid*. Scholen en ziekenhuizen dragen steeds meer zelf verantwoordelijkheid voor het waarborgen van kwaliteit. De scholier en de patiënt spelen daarbij in toenemende mate de rol van kritische klant.

Kwaliteit is een voorwaarde voor bekostiging zowel in het onderwijs als in de zorg. Om in aanmerking te komen voor financiering dient men in het onderwijs via een speciale procedure een kwaliteitskeurmerk te verkrijgen van de Nederlandse Accreditatie Organisatie (Ministerie van OC&W 2003a, b). Onderdeel van het kwaliteitsbeleid is een nieuwe kwalificatiestructuur voor docerend personeel. In de zorg wordt momenteel gewerkt aan een stelsel van prestatienormen en -indicatoren om de kwaliteit van instellingen te monitoren, teneinde financiering daarvan (mede)afhankelijk te maken. Een voorbeeld van een dergelijke prestatienorm is 'patiëntgerichtheid', met als indicatoren a) het vertrouwen van patiënten of cliënten en b) hun ervaringen (Brouwer en Delnoij 2004). Ook in de rechtspraak wordt gewerkt aan een stelsel van prestatienormen en -indicatoren om kwaliteit te monitoren. Daarin weegt ook het oordeel van de klant mee.<sup>16</sup>

38

Onze blik op de terreinen onderwijs en zorg heeft geleerd dat daar met de rechtspraak vergelijkbare doelstellingen aan de orde zijn. Het bepalen van het (relatieve) gewicht van doelstellingen blijkt echter ook op deze terreinen niet goed van de grond te zijn gekomen. Wel zijn doelstellingen in het onderwijs en in de zorg verder uitgewerkt in criteria en in normen.

### **Instrumenten**

Hieronder worden instrumenten uit het onderwijs en de zorg op een rij gezet, samen met hetgeen bekend is over de behaalde resultaten. Daarbij wordt tevens gezien hoe dit zich verhoudt tot wat er in de rechtspraak gaande is.

#### *Schaalvergroting*

In de zorg heeft de afgelopen jaren een sterke schaalvergroting plaatsgevonden. Zo heeft bijna de helft van de Nederlanders sinds 1997 te maken gehad met een ziekenhuisfusie (NIVEL 2002). De resultaten van schaalvergroting voor de doelmatigheid van instellingen blijken gemengd (Goudriaan e.a. 1989). Omdat bij ziekenhuisfusies de verschillende ziekenhuizen in het grotere beheersgebied meestal blijven voortbestaan, heeft schaalvergroting doorgaans geen gevolgen voor de *bereikbaarheid* van zorg. Evenmin bleek schaalvergroting gevolgen te hebben voor de *kwaliteit of de tijdigheid* van zorg (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg 2003b: 5, 6, 17).

Wat betreft gerechten is het goed mogelijk dat sommige boven of onder hun optimale schaalgrootte opereren (Jonk, Dekens en Groenendaal 2004: 507). Onderzoek naar de effecten van schaalgrootte van gerechten levert echter niet zodanige resultaten op dat daarop ingrepen in de schaalgrootte zijn te baseren (Goudriaan 2003).

### *Samenwerking*

Vooral in het onderwijs is ervaring opgedaan met samenwerking ten behoeve van een evenwichtig gespreid aanbod. Scholen in een regio werken samen door onderlinge afspraken te maken over het gewenste onderwijsaanbod in die regio, op grond van een gezamenlijk opleidings- en wervingsbeleid, zogenaamde *regionale arrangementen*. Eerste ervaringen hiermee zijn overwegend positief (Inspectie van het Onderwijs 2003).

Ook de rechtspraak zit op het spoor van de samenwerking (Hofhuis 2004: 570). Samenwerking kan een goed alternatief zijn voor schaalvergroting. Het kan leiden tot een nieuwe verdeling van werk- of beheerslasten tussen gerechten binnen een specifiek specialisatiegebied en tot meer doelmatigheid. De in 2004 vergrote mogelijkheden voor gerechtelijke samenwerking (Besluit nevenvestigingen- en nevenzittingsplaatsen) heeft de mogelijkheden tot een specialistische behandeling van zaken die dat behoeven aanzienlijk vergroot. In 2006 zullen voor de belangrijkste specialisatiegebieden arrangementen tot stand moeten zijn gekomen (Raad voor de Rechtspraak 2004: 22). De Minister van Justitie beoogt daarnaast een samenwerkingsbepaling op te nemen in de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Kamerstukken II 2003-2004 29 279 nr. 3). Deze zal het mogelijk maken dat gerechten op het niveau van het ressort met betrekking tot zowel de bedrijfsvoering als de behandeling van zaken gaan samenwerken.

39

### *Taakherschikking*

Bij taakherschikking worden de traditionele rolverdelingen tussen bijvoorbeeld arts en verpleegkundige waar nuttig en mogelijk herverdeeld. Dit zou ten goede moeten kunnen komen aan de bereikbaarheid, de tijdigheid en de betaalbaarheid van de zorg. In Nederlandse huisartsenpraktijken verzorgen praktijkondersteuners gemiddeld 6 procent van het aantal patiëntencontacten. De werklast van de huisarts met betrekking tot specifieke groepen patiënten (chronisch zieken, ouderen) blijkt door de inzet van deze praktijkondersteuners te zijn afgenomen (Lamkaddem et al. 2004). Rond de grotere steden zijn huisartsenposten ingevoerd, waar klachten buiten kantooruren (vaak telefonisch) worden afgehandeld. Over het algemeen heeft taakherschikking een positief effect op de toegang tot de zorg (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg 2002:30). Ook de zorgkwaliteit lijkt toe te nemen. De gevolgen voor doelmatigheid (kostenefficiëntie) zijn vooralsnog niet eenduidig.

Net als in de zorg zou taakherschikking in de rechtspraak de doelmatigheid en toegankelijkheid kunnen vergroten. In de praktijk is hier en daar al sprake van verschillende vormen van delegatie van rechters aan ondersteunende ambtenaren.<sup>17</sup> Tegen deze achtergrond ligt een verkenning van de verdere mogelijkheden op dit punt in de rede.<sup>18</sup>

### *Kennismanagement*

Kennismanagement is een ondersteunend instrument om kwaliteit te bevorderen. Net als in het onderwijs ontwikkelt zich binnen de rechtspraak een vorm van kennismanagement. In de rechtspraak gebeurt dit onder meer door het (elektronisch) toegankelijk maken van rechtsbronnen, juridisch vaknieuws en documentatie en door verspreiding van kennis onder medewerkers via 'kenniskaarten' (Raad voor de Rechtspraak 2004: 7, 11). Ook wordt momenteel onderzoek gedaan naar nut, noodzaak en vorm van eventuele *kenniscentra* voor afzonderlijke rechtsgebieden. Dit zal in 2006 moeten zijn afgerond (Raad voor de Rechtspraak



2004: 22). Deskundigheid kan overigens ook worden bevorderd door betere ondersteuning van rechters (taakherschikking) of door deelneming van deskundigen aan de rechtspraak (Hofhuis 2004: 470).

#### *Prestatie-indicatoren*

Prestatie-indicatoren worden in onderwijs en zorg aangewend als ondersteunend instrument om de effecten van (spreidings)beleid op kwaliteit te kunnen monitoren. De scores op deze prestatie-indicatoren wegen bovendien steeds vaker mee in de financiering (bijvoorbeeld Onderwijsraad 2003). Momenteel wordt op verzoek van de Minister van VWS een registratiemethode (de zogenoemde *balanced scorecard*) ontwikkeld om de kwaliteit van zorg te kunnen beoordelen (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg 2004). In deze scorecard wegen ook oordelen van gebruikers mee.

Het gebruik van prestatie-indicatoren voor kwaliteit en doelmatigheid lijkt ook in de rechtspraak langzaam aan terrein te winnen (Baas en Niemeijer 1999; Fabri, Langbroek en Pauliat 2003). Er is een begin gemaakt met de ontwikkeling van een kwaliteitssysteem voor gerechten genaamd RechtspraakQ. Dit systeem moet in 2007 volledig operationeel zijn. Voorts is een begin gemaakt met een systeem van kengetallen en prestatie-indicatoren die het functioneren van de rechtspraak als geheel en van afzonderlijke gerechten in de kern beschrijven. Dit systeem moet in 2006 zijn gerealiseerd (Raad voor de Rechtspraak 2004: 23). De Raad voor de Rechtspraak stelt voorts een normering van doorlooptijden in het vooruitzicht, waarbij gedifferentieerd zal worden voor verschillende soorten behandeling van zaken, afhankelijk van de specifieke kenmerken, zoals de maatschappelijke betekenis van een zaak, de (financiële) belangen van partijen, het belang voor de rechtsvorming en dergelijke (Raad voor de Rechtspraak 2004: 21-22).

Het meten van de kwaliteit en de kwantiteit van de productie van de rechtspraak roept bij sommigen bezwaren op. Zo zou het de aandacht voor (mogelijk belangrijke) details van een zaak kunnen doen verslappen.<sup>19</sup> Er moet bovendien wel duidelijkheid bestaan over wat eigenlijk de wenselijke productie van een rechtbank is. Afgedane zaken alleen zijn daarvoor geen goede maat. Prestatie-indicatoren kunnen bovendien ongunstige en onbedoelde neveneffecten ('perverse effecten') hebben (Van Thiel en Leeuw 2002).

Met betrekking tot de normen waaraan de rechtspraak zou moeten voldoen kan – net als in de zorg – ook aandacht worden besteed aan de prioriteiten van (potentiële) gebruikers. Zo blijkt uit klantwaarderingsonderzoek dat 'grootgebruikers' van rechtspraak het belang van korte doorlooptijden vooropstellen (Prisma 2002). Zowel 'reguliere' rechtzoekenden als professionele partijen blijken daarentegen professionaliteit en de bejegening door de rechter belangrijker te vinden dan de duur van de procedures of bereikbaarheid (Regioplan 2003). Er lijkt voorts een groeiende behoefte te bestaan aan eenduidigheid en rechtseenheid (Raad voor de Rechtspraak 2004: 11). Uit de *Agenda van de Rechtspraak 2005-2008* (Raad voor de Rechtspraak 2004) blijkt op verschillende plaatsen dat de prioriteiten van gebruikers ook in de rechtspraak een rol gaan spelen. Zo zullen externe belanghebbenden hun wensen kenbaar kunnen maken ten aanzien van normen voor doorlooptijden en zal de waardering van de mate van rechtseenheid van professionele partijen gemeten worden. Bovendien werkt men – mede ten behoeve van politiek en samenleving – aan vergroting van transparantie en een actievere voorlichting en informatievoorziening. Hoe de betrokkenheid van burgers bij

de rechtspraak kan worden vergroot, is een van de strategische vragen van de *Agenda van de Rechtspraak* (Raad voor de Rechtspraak 2004: 25).

De instrumenten die worden ingezet in het onderwijs en de zorg – schaalvergroting, samenwerking, taakherschikking, prestatie-indicatoren en kennismanagement – blijken voor een groot deel ook in de rechtspraak in ontwikkeling te zijn (Raad voor de Rechtspraak 2004). Met inachtneming van relevante verschillen tussen beleidssectoren en bewezen werkzaamheid van instrumenten kan de rechtspraak dus leren van de elders opgedane ervaringen.

5    Naar een afwegingskader

In tabel 1 zijn de verschillende doelen en instrumenten voor de verdeling van rechtspraak nog eens onder elkaar gezet. Op de horizontale as onderscheiden we de drie doelstellingen doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid. Deze zijn opgesplitst in criteria, mede ontleend aan de verdeling in zorg en onderwijs.

**Tabel 1 Verschillende instrumenten voor de verdeling van rechtspraak, getoetst op doelstellingen**

41

instrumenten	doelmatigheid			kwaliteit		toegankelijkheid		
	macro	dyna-misch	alloca-tief	inhoude-lijk	klantge-richt	financi-eel	geogra-fisch	tijdig
<b>schaalgrootte</b>	+/-			+	-	+/-	-	
<b>samenwerking</b>	+	+	+	+			+	
<b>taakherschikking</b>	+	+	+	-	+	+		+
<b>kennismanagement</b>		+		+				
<b>prestatie-indicato-ren</b>	+	+		+/-	+			

De voorlopige plussen en minnen in het schema zijn enerzijds ontleend aan de hiervoor beschreven ervaringen en onderzoek uit het onderwijs, de zorg en de rechtspraak. Anderzijds zijn ze ontleend aan goed te beargumenteren vooronderstellingen (zoals: concentratie van instellingen zal een negatief effect hebben op bereikbaarheid). Uiteraard dienen uitspraken over de werking van de instrumenten waar mogelijk gebaseerd te zijn op aan betrouwbaar onderzoek ontleende kennis (*evidence-based*). Tabel 1 laat voorts zien dat ieder instrument een (meer of minder duidelijk) effect kan hebben op meerdere criteria tegelijk. Dit is kenmerkend voor het format van een multicriteria-analyse (MCA, zie onder andere DTLR 2001; Barendrecht en Klijn 2004: 20).

Dit format is in de eerste plaats bruikbaar bij het onderling vergelijken van instrumenten op hun bijdrage aan het geheel van doelstellingen. Uit de tabel blijkt dat vooral *samenwerking* en *taakherschikking* het als instrumenten 'goed doen' op zowel doelmatigheid en kwaliteit als toegankelijkheid. De rechtspraak zit inmiddels op het spoor van samenwerking, getuige zowel

de *Agenda voor de Rechtspraak* (Raad voor de Rechtspraak 2004) als het Jaarplan van de Directie Strategie Rechtspleging (2005: 9, 10) van het Ministerie van Justitie. De mogelijkheden tot samenwerking tussen gerechten worden verruimd met de eerdergenoemde wijziging van het Besluit nevenvestigingen- en nevenzittingsplaatsen (2004) en met de nieuwe samenwerkingsbepaling (Kamerstukken II 2003-2004 29 279 nr. 3). Ook taakherschikking lijkt aan terrein te winnen in de rechtspraak. Ondanks de genoemde voordelen van taakherschikking vormt de inhoudelijke kwaliteit een zorgpunt, vanwege eventueel gebrek aan kennis/ervaring bij de ondersteunende functionaris. *Schaalvergroting* kan bevorderend maar ook remmend werken op de doelmatigheid van organisaties. Bovendien zijn er nadelen in termen van bereikbaarheid en klantgerichtheid. Ten slotte zijn *kennismanagementen prestatie-indicatoren* bevorderlijk voor het inspelen op maatschappelijke behoeften (dynamische doelmatigheid) en de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van rechterlijke uitspraken. Niettemin kan de invoering van prestatie-indicatoren in sommige gevallen leiden tot 'perverse effecten'.

In de tweede plaats kan met behulp van het format ook per afzonderlijke doelstelling (of criterium) in kaart worden gebracht in hoeverre instrumenten daaraan bijdragen. Doelmatigheid is gebaat bij zowel samenwerking als taakherschikking. Kiezen we inhoudelijke (juridische) kwaliteit als vertrekpunt, dan lijken samenwerking en kennismanagement de meest bruikbare instrumenten.

42

Bij het scoren van de bijdragen van instrumenten aan de doelstellingen is vooralsnog alleen gebruikgemaakt van plussen en minnen. Bij een grondige multicriteria-analyse wordt de informatie in de tabel doorgaans omgezet in numerieke waarden: hoeveel effect heeft een beleidsinstrument (DTLR 2001)? Hierbij wordt bovendien vaak gebruikgemaakt van numerieke *wegingsfactoren*: aan sommige doelstellingen of criteria wordt zwaarder getild dan aan andere. Zo zal in tijden van bezuiniging veel gewicht worden toegekend aan doelmatigheid. Bovendien zullen de wegingsfactoren per sector (onderwijs, zorg, rechtspraak) verschillen. Zo is hierboven aangegeven dat aan bereikbaarheid in de zorg een veel groter gewicht wordt toegeschreven dan in de rechtspraak. Om uiteindelijk tot een keuze te komen voor een bepaald beleidsinstrument, kunnen verschillende beslisregels worden toegepast.<sup>20</sup>

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat de discussie over de verdeling van rechtspraak beter kan. In de eerste plaats kan dit door behalve (juridische) kwaliteit ook de beide andere hoofddoelstellingen van de rechtspraak, doelmatigheid en toegankelijkheid, explicieter en systematischer in de afweging te betrekken. Zo is er in de discussie tot nu toe weinig oog geweest voor contra- en neveneffecten van instrumenten. Een te grote nadruk op doelmatigheid kan bijvoorbeeld negatieve effecten hebben op (juridische) kwaliteit, en omgekeerd. De ervaringen in het onderwijs en de zorg zijn in dit opzicht instructief gebleken. Aan de hand van het format van de multicriteria-analyse is dit nader verduidelijkt.

In de tweede plaats zouden de doelstellingen van de rechtspraak verder moeten worden geconcretiseerd. In het onderwijs en de zorg is dit op veel punten al gebeurd. De doelstelling van doelmatigheid is bijvoorbeeld uitgewerkt in meerdere criteria: macrodoelmatigheid, technische doelmatigheid en allocatieve doelmatigheid. Toegankelijkheid wordt uitgewerkt in fysieke (bereikbaarheid), financiële toegankelijkheid en tijdigheid.

In de derde plaats zou bij de weging en concretisering van de doelstellingen rekening kunnen worden gehouden met het perspectief van waaruit ernaar wordt gekeken, dat van de

gebruiker, de organisatie of de overheid. Vanuit het gebruikersperspectief staan zaken als bereikbaarheid, prijs, doorlooptijd en kwaliteit van de dienstverlening voorop. Vanuit organisatieperspectief staat veeleer het streven naar doelmatigheid centraal. En in het bestuurlijk perspectief overheerst het streven naar een zo daadkrachtig mogelijke aansturing van de rechtspraak. Wanneer deze perspectieven worden betrokken in het beleidsdebat, worden beleidsmaatregelen niet uitsluitend beoordeeld op hun effect op rechters en gerechten zelf, maar ook op rechtzoekenden of op het bestuur van de rechtspraak.

## Noten

- 1 In de Agenda van de Raad voor de Rechtspraak (2004: 22-24) is specialisatie door concentratie een van de doelstellingen.
- 2 Vergelijk de Trema-special Wettelijke concentratie van rechtspraak (Hofhuis 2004).
- 3 Dit artikel is gebaseerd op een literatuurstudie van Klein Haarhuis (2005).
- 4 Bij deconcentratie worden nevenlocaties opgericht. Het kan daarbij gaan om nevenvestigingsplaatsen of om nevenzittingsplaatsen. Nevenvestigingsplaatsen zijn integrale gerechten in het klein, die een of meer gerechtelijke sectoren kunnen omvatten. Nevenzittingsplaatsen worden uitsluitend gebruikt voor decentrale zittingen, terwijl alle overige werkzaamheden in het eigenlijke gerecht plaatsvinden. Het oprichten van nevenvestigingsplaatsen kan aanleiding geven tot beheersproblemen, zoals geringe bestuurbaarheid, daling in productiviteit en kwetsbaarheid. Met nevenzittingsplaatsen kunnen zulke beheersproblemen worden vermeden, terwijl wel de zichtbaarheid en bereikbaarheid voor rechtzoekenden worden bevorderd (Struiksma et al. 2000: 56).
- 5 Volgens Van Dijk en Van der Jagt (2003: 325) is dit vanwege de autonomie van gerechten en het samenvallen van de gerechtelijke indeling met die van gemeenten en provincies.
- 6 Voor de onderliggende gegevens en vergelijkende analyse zie Klein Haarhuis (2005).
- 7 Onder rechters lijkt weinig steun voor schaalvergroting te bestaan. Zij vrezen slechte bestuurbaarheid, een onpersoonlijke werksfeer en verkokering binnen de organisatie (Struiksma et al. 2000: 44-46).
- 8 Goudriaan wijst daarbij overigens op belangrijke beperkingen van onderzoek op dit terrein. De meting van ingezette middelen blijft beperkt tot de inzet van personeel, waardoor andere middelen, zoals ICT of huisvesting, buiten beeld blijven. Productie wordt bovendien gemeten via het aantal afgehandelde zaken, waardoor kwaliteit en complexiteit van de productie buiten beschouwing blijven. Zie ook de discussie tussen Griffiths (1991) en Van Tulder (1991) in het *Nederlands Juristenblad* (NJB).
- 9 Voor een internationaal vergelijkend onderzoek over toedeling van zaken zie Langbroek en Fabri (2004).
- 10 In de discussie erover blijken echter uiteenlopende soorten normen voor bereikbaarheid te worden gebruikt: 80 procent van de bevolking moet binnen 45 minuten het gerechtsgebouw kunnen bereiken; minimumomvang van een locatie is 15 fte; één rechtbank per politieregio; minimaal zakenaanbod voor twee kantonrechters per locatie; passende schaalgrootte voor integraal management (Struiksma et al. 2000: 20).
- 11 In klantwaarderingsonderzoek bij zes rechtbanken zijn aan rechtzoekenden en professionele partners enkele voor spreading relevante vragen gesteld (Prisma 2002). Het gaat hier om de volgende punten: a) rechtseenheid: meer overleg en jurisprudentieafstemming nodig; b) ongelijkheid in deskundigheid en bejegening door rechters; c) klantgerichtheid en informatievoorziening; d) wachttijden bij zittingen. Overigens is niet gevraagd naar de geografische bereikbaarheid en evenmin naar financiële barrières.
- 12 Enerzijds is er sprake van deconcentratie (het openen van frontoffices, Justitie-In-de-Buurt). Anderzijds is er concentratie, waarbij samenwerking tussen parketten op de specialistische gebieden (financieel-economische criminaliteit, milieudelicten en dergelijke) tot stand is gebracht. Eind 2004 werd bekend dat het OM een ingrijpende reorganisatie aan het voorbereiden is.
- 13 Om meer zicht te krijgen op de wijze waarop zaken aan gerechten en rechters worden toebedeeld, is internationaal vergelijkend onderzoek verricht. De vergelijking is gericht op de (organisatorische) vraag hoe de verdeling van zaken flexibeler kan worden gemaakt met behoud van een goede toegankelijkheid van rechtspraak (Langbroek en Fabri 2004).
- 14 Met betrekking tot onderwijs en zorg worden in dit artikel alleen de belangrijkste bronnen geciteerd. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar de literatuurstudie waarop dit artikel is gebaseerd

- (Klein Haarhuis 2005) en naar de auteurs van dit artikel. Daarnaast wordt verwezen naar de websites van de Onderwijsraad ([www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)), de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg ([www.rvz.nl](http://www.rvz.nl)) en de betreffende ministeries ([www.minocw.nl](http://www.minocw.nl); [www.minvws.nl](http://www.minvws.nl)).
- 15 De toegang tot dit stelsel voor chronisch zieken, ouderen en de financieel minder draagkrachtigen moet aan de hand van wettelijke regels voor onder meer premieafdrachten worden gegarandeerd (NRC 2004d).
  - 16 Het is overigens goed om bij het oordeel van burgers onderscheid te maken tussen het vertrouwen van burgers in de rechtspraak als geheel en het oordeel van gebruikers in concrete gevallen (Dekker, Maas-de Waal en Van der Meer 2004).
  - 17 Zie Hofhuis (2004: 471) over de inbreng van deskundigen van buiten. Uit het Jaarverslag 2002 (p. 5) van de rechtbank Amsterdam blijkt bovendien dat een deel van de relatief zware verdelings- en verrekenszaken in echtscheidingsprocedures gedelegeerd werd aan de secretarissen.
  - 18 Momenteel is (WODC-)onderzoek gaande naar de vraag of en hoe in enkele andere landen niet-rechters taken vervullen die in Nederland aan de rechter zijn geattribueerd. Ook wordt onderzoek verricht naar 'non-judiciële' taken van rechters (Raad voor de Rechtspraak, 2004: 25).
  - 19 Bijvoorbeeld R. Blektoon, voormalig vice-president van de Amsterdamse rechtbank, in NRC (2004a).
  - 20 Bijvoorbeeld 1) 'dominantie': als één instrument minstens even goed scoort op alle criteria als alle andere, en beter op ten minste één criterium; 2) de grootste (gewogen) score per instrument, opgeteld over criteria; of 3) als één optie de andere verslaat op de meest zwaarwegende criteria, maar niet verslaan wordt op een van de andere criteria (DTLR 2001: 20-22).

## Literatuur

### Algemeen

- Barendrecht, M. en A. Klijn (red.). 2004. *Balanceren en Vernieuwen, Een kaart van sociaal-wetenschappelijke kennis voor de Fundamentele Herbezinning Procesrecht*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.
- DTLR, Department for Transport, Local Government and the Regions. 2001. *DTLR Multi-Criteria Analysis Manual*. Londen: Office of the Deputy Prime Minister.
- Goudriaan, R. et al. 1989. *Doelmatig dienstverlening; een onderzoek naar de produktiestructuur van vier voorzieningen in de kwartaire sector*. Den Haag: SCP, Sociale en culturele studies.
- Themanummer Bestuurskunde. 1998. Schaalvergroting, de fantasie van de beste schaal. *Bestuurskunde* 7 (1).
- Thiel, S. van, en F.L. Leeuw. 2002. The performance paradox in the public sector. *Public Performance and Management Review* 25 (3): 267-281.

### Justitie

- Albers, P. et al. 2004. De territoriale verdeling van rechtsmacht in Nederland. *Trema* 1: 16-23.
- ??Baas. 2003.
- Baas, N.J. en E. Niemeijer. 1999. Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht: ervaringen in het buitenland. *Trema* 8: 295-301.
- Bannier, F.A.W. 2004. De gespecialiseerde rechter; vanuit de advocatuur bekeken. *Trema*, Special over Wettelijke concentratie van rechtspraak.
- CEPEJ, European Commission for the Efficiency of Justice. 2003. *Resolution Res (2002) 12 establishing the European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ)*. Straatsburg: CEPEJ.
- Dekker, P., C. Maas-de Waal en T. van der Meer. 2004. *Vertrouwen in de rechtspraak. Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, Werkdocument 102.
- Dijk, J.C. van, en M.C. van der Jagt. 2003. Rechtspraak in Noord-Holland in 2010. De verenigde Noordhollandse rechtbanken: onzin of onvermijdelijk? *Trema* 8.
- Directie Strategie Rechtspleging (DSR). 2004. *Jaarplan 2005, Rechtspleging op koers*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Doelen, F.C.J. van der (2000). Grenzen aan de generalisten-doctrine. In *Rechtspleging, samenleving en bestuur: een gerichte onderzoeksagenda*, red. J.M. Barendrecht et al. Utrecht: Lemma.
- Fabri, M., Ph.M. Langbroek en H. Pauliat. 2003. *The administration of justice in Europe: towards the development of quality standards*. Bologna: Research Institute on Judicial Systems (IRSIG).
- Freudenthal, M. en Ph.M. Langbroek. 2004. *International comparative study on allocation of cases to courts. Dutch Preliminary Report*. Utrecht: Research Seminar on allocation of cases to courts (Feb. 6-7).

- Goudriaan, R. 2003. *Rechtspraak en productiviteit; een internationale verkenning*. Den Haag: APE.
- Griffiths, J. 1991. De rechtbank als fietsenfabriek. *Nederlands Juristenblad* 4: 129-130.
- Hofhuis, H.F.M. 2004. Wettelijke concentratie van rechtspraak. *Trema*, Special Wettelijke concentratie van rechtspraak.
- Hol, A.M. en M.A. Loth. 2002. Beter weten: over specialisatie in de rechterlijke macht. *Trema* 25 (10): 486-505.
- Klein Haarhuis, C.M. 2005. *Naar een conceptueel kader voor de spreiding van rechtspraak. Een verkenning aan de hand van inzichten uit onderwijs en zorg*. WODC Cahier 2005 (4). Den Haag: WODC.
- Jonk, W.R., N.W.A. Dekens en E.G.C. Groenendaal. 2004. Concentreer, maar wel met mate. *Trema*, Special Wettelijke concentratie van rechtspraak.
- Kamerstukken II, *Herziening rechterlijke organisatie*, Vergaderjaar 1991-1992, 22 495, nr. 1-2.
- Kamerstukken II, *Contourennota modernisering rechterlijke organisatie*, Vergaderjaar 2001-2002, 26 352 nr. 47.
- Kamerstukken II, *Brief van minister van Justitie aan de TK van 9 juli 2004 (Slagvaardiger rechtspleging) /Overzicht rechtspleging*, Vergaderjaar 2003-2004, 29 279, nr. 3, nr. 10.
- Langbroek, Ph.M. en M. Fabri. 2004. *Case assignment to courts and within courts, a comparative study in 7 countries*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Loth, M.A. 2004. *Met openbaar gezag bekleed; over het publieke karakter van de rechtspraak*. Rotterdam: ongepubliceerd document.
- NRC. 2004a. Interview met R. Blekxtoon, scheidend vice-president van de Amsterdamse rechtbank. *NRC Handelsblad*, 26 juni 2004.
- NRC. 2004b. Justitie wil een 'ideale paardenstal' worden. *NRC Handelsblad*, 6 oktober 2004.
- Openbaar Ministerie. 2002. *Perspectief op 2006, Meerjarenplan OM*. Den Haag: OM.
- Prisma Organisatieontwikkeling RO. 2002. *Open voor publiek. Klantwaarderingsonderzoek in zes rechtbanken*. Amersfoort: Prisma.
- Raad voor de Rechtspraak. 2002. *Agenda voor de Rechtspraak 2002-2005. Continuïteit en vernieuwing*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.
- Raad voor de Rechtspraak. 2003. *Notitie Rechterlijke concentratie*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.
- Raad voor de Rechtspraak. 2004. *Agenda van de Rechtspraak 2005-2008*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.
- Rechtbank Amsterdam. 2003. *Eenheid in verscheidenheid. Jaarverslag 2002*. Amsterdam: Rechtbank.
- Regioplan. 2003.
- Rosenthal et al. 1998. *Evaluatie Politiewet 1993: een diepte-onderzoek*. Den Haag: UCP/COT/Rijksuniversiteit Leiden.
- Struikma, N. et al. 2000. *Situeren met beleid. Een onderzoek naar het nevenlokatiebeleid van rechtbanken*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde/Centrum voor arbeid en beleid.
- Tulder, F. van. 1991. Over fietsen en recht. *Nederlands Juristenblad* 4: 444-5.
- Tulder, F. van, en A.C. Spapens. 1990. *Doelmatig rechtspreken*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, Cahier 80.

## Onderwijs

- Inspectie van het Onderwijs. 2004. *Onderwijsverslag 2003*. Utrecht: Onderwijsinspectie.
- Kamerstukken II, *Plan van Scholen*, Vergaderjaar 2003-2005, 28 504, nr. 9, nr. 12, nr. 14.
- Karstanje, P., M. Droog en M. Bakker. 2000. *Effecten van deregulering, autonomie en schaalvergroting in het onderwijs. Een onderzoek naar dertig jaar wetshistorie inzake (de-)regulering en effecten van beleid op de autonomie van onderwijsinstellingen*. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.
- Ministerie van OC&W. 2004a. *HOOP (Hoger Onderwijs en Onderzoekplan) 2004*. Den Haag: Ministerie van OC&W.
- Ministerie van OC&W. 2004b. *De Staat van het Nederlandse onderwijs. (Beleidsreactie van de Minister van OC&W op het Onderwijsverslag 2003 van de Inspectie)*. Den Haag: Ministerie van OC&W.
- Onderwijsraad. 2003. *Wat scholen toevoegen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. 2004. *Hoger onderwijs: meer kenniswerkers en betere kennisbenutting. Advies naar aanleiding van ontwerp-HOOP 2004*. Den Haag: Artoos/Onderwijsraad.

## Zorg

- Boot, J.M. 1998. Schaalvergroting en concentratie in het Nederlandse ziekenhuiswezen. *Bestuurskunde* 7(1).

- Brouwer, D. en D. Delnoij. 2004. *Verdiepingsstudie prestatie-indicatoren consumenttevredenheid en patiënttevredenheid*. Utrecht: NIVEL.
- Lamkaddem, D. et al. 2004. *De invloed van praktijkondersteuning op de werklust van huisartsen: een analyse van gegevens uit het Landelijk Informatie Netwerk Huisartsenzorg*. Utrecht: NIVEL.
- Meloen, J.D., P.P. Groenewegen en L. Hingstman. 2000. *De toekomst van het algemene ziekenhuis: een achtergrondstudie naar de criteria voor spreiding van het ziekenhuisaanbod*. Utrecht: NIVEL.
- Ministerie van VWS. 2000. *Brief streefnormstelling curatieve sector*. Den Haag: Ministerie van VWS.
- Ministerie van VWS. 2001. *Vraag aan bod*. Den Haag: Ministerie van VWS.  
[www.zorgaanzet.nl/bibliotheek/index/php?id=12](http://www.zorgaanzet.nl/bibliotheek/index/php?id=12).
- Ministerie van VWS. 2003. *Bakens Zetten*. Den Haag: Ministerie van VWS.
- NIVEL, Nederlands Instituut voor Onderzoek van de Gezondheidszorg. 2002. *Weinig consumenten ervaren voordelen van fusies van ziekenhuizen*. Utrecht: NIVEL.
- NRC. 2004c. Het zorgstelsel is vastgelopen. *NRC Handelsblad*, 16 april 2004.
- NRC. 2004d. Verzekeraars winkelen voor patiënten in ziekenhuis. *NRC Handelsblad*, 20 november 2004.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. 1998. *Tussen markt en overheid*. Zoetermeer: RVZ.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. 2002. *Taakherschikking in de gezondheidszorg*. Zoetermeer: RVZ nr. 17.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. 2003a. *Van patiënt tot klant*. Zoetermeer: RVZ nr. 5.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. 2003b. *Marktconcentraties in de ziekenhuiszorg (door M. Wats)*. Zoetermeer: RVZ.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. 2004. *De Staat van het Stelsel*. Zoetermeer: RVZ.

# De invloed van burgers in interactieve ontwikkelingsprocessen

Juul Cornips

*Steeds vaker participeren burgers in interactieve beleidsprocessen om invloed uit te oefenen op besluiten die hun dagelijkse leven raken. Om de participatie van burgers te structureren worden institutionele arrangementen in het leven geroepen. De vraag is in hoeverre verschillende institutionele arrangementen invloedsmogelijkheden bieden voor burgers. In deze bijdrage wordt deze vraag beantwoord aan de hand van een systematische vergelijking van de institutionele arrangementen en de besluitvorming van twee interactieve ontwikkelingsprocessen in de gemeenten Nijmegen en Arnhem. Op basis van de analyses blijkt dat arrangementen die toegang bieden voor een grote groep participanten, burgers slechts beperkte invloedsmogelijkheden bieden. Indien slechts een kleine groep georganiseerde burgers participeert in het interactieproces, nemen hun invloedsmogelijkheden toe. Hierdoor lijkt invloed ten koste te gaan van de mate van inclusie.*

47

Drs. J. Cornips is als promovendus verbonden aan de faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie, capaciteitsgroep Politicologie, Methoden en Technieken van de Universiteit Twente.

## 1 Inleiding

Steeds vaker krijgen burgers de mogelijkheid te participeren in de ontwikkeling van beleid, om zo de politieke besluitvorming al in een vroege fase van het beleidsproces te beïnvloeden. Vooral op het lokale niveau vinden interactieve ontwikkelingsprocessen met de regelmaat van de klok plaats (Edelenbos en Monnikhof 1998; 2001; Denters et al. 2003; Goverde en Lako 2005). Inmiddels neemt het aantal empirische studies naar interactieve beleidsontwikkeling gestaag toe en bestaat er steeds meer kennis over de interactieve bestuurspraktijk. Dit voortschrijdende inzicht stemt echter allerminst tot optimisme. Zo laat onderzoek bijvoorbeeld zien dat interactieve beleidsontwikkeling burgers dikwijls geen echte mogelijkheden biedt om de besluitvorming te beïnvloeden (zie bijvoorbeeld Wille 2001; Monnikhof, Edelenbos en Krouwel 2003; Klijn en Edelenbos 2005).

Dat wil echter niet zeggen dat de interactieve bestuursstijl moet worden gediskwalificeerd als een mislukt experiment. Immers, er kunnen grote verschillen bestaan in de mate waarin interactieve beleidsprocessen burgers mogelijkheden bieden om invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming. Dit inzicht is verre van nieuw en werd voor het eerst treffend verwoord door Arnstein (1969). Zij constateerde dat de mate waarin burgers invloed kunnen uitoefenen



afhankelijk is van de wijze waarop de participatie wordt vormgegeven. Zo maakte Arnstein een onderscheid tussen een aantal vormen van participatie, die zij rangschikte in een ladderpatroon. Op de bovenste trede van de participatieladder is de invloed van burgers het grootst en bij iedere trede neemt hun invloed af.

Hoewel de invloed van burgers zeker geen nieuw thema is in onderzoek naar interactieve beleidsontwikkeling, valt in de bestaande studies een aantal zaken op. In de eerste plaats heeft onderzoek naar interactieve beleidsontwikkeling dikwijls betrekking op enkelvoudige casestudies, terwijl systematische vergelijking tussen cases relatief schaars is (voor een uitzondering zie Klijn en Edelenbos 2005). Daarnaast berusten uitspraken over invloedsverdeling binnen interactieve beleidsprocessen slechts zelden op een uitvoerige analyse van de besluitvorming. In deze bijdrage wordt daarom een poging gedaan op een meer systematische wijze uitspraken te doen over de invloed van burgers binnen interactieve beleidsprocessen. Het doel daarvan is om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop interactieve processen worden vormgegeven en welke gevolgen dit heeft voor de invloed van burgers. Daarbij staat de volgende vraag centraal: op welke wijze structureren verschillende institutionele arrangementen van interactief bestuur de invloed van burgers op de besluitvorming in lokale interactieve ontwikkelingsprocessen?

48

Om deze vraag te beantwoorden worden twee lokale interactieve ontwikkelingsprocessen in de gemeenten Nijmegen en Arnhem geanalyseerd. Om een antwoord te formuleren op de onderzoeksvraag wordt voor ieder proces een uitvoerige analyse gemaakt van de institutionele vormgeving van het proces en de besluitvorming die daarin plaatsvond. Daarvoor wordt eerst een korte inleiding gegeven tot de begrippen 'macht' en 'invloed', op basis waarvan een analytisch kader wordt ontwikkeld dat wordt gehanteerd bij de institutionele analyse van de twee interactieve processen.

## **2 Macht en invloed**

Hoewel vragen met betrekking tot de verdeling van macht en invloed impliciet de kern raken van menig sociaalwetenschappelijk onderzoek, zijn empirische studies naar macht en invloed relatief schaars. Een reden hiervoor kan wellicht worden gevonden in het feit dat de concepten 'macht' en 'invloed' tot de meest controversiële termen behoren in de sociale wetenschappen. In deze context zou het te ver reiken om zelfs maar een glimp van de wetenschappelijke discussie over macht en invloed te geven. Daarom wordt alleen aangegeven hoe macht en invloed in deze studie worden gedefinieerd.

Invloed wordt hier gedefinieerd als de mate waarin actoren erin slagen hun eigen voorkeuren, tegen de voorkeuren van andere actoren, in collectieve besluiten te vertalen. Macht wordt beschreven als het vermogen van een actor om zijn eigen voorkeuren in uitkomsten van collectieve besluiten te vertalen, ondanks de tegenstand van andere actoren. Macht is, in andere woorden, het vermogen om invloed uit te oefenen (zie ook Kuypers 1973).

Als macht wordt gezien als het vermogen om invloed uit te oefenen, dan rijst de vraag waar dit vermogen op is gebaseerd. Doorgaans wordt macht verbonden aan het beschikken over bepaalde hulpbronnen. Daarbij wordt dikwijls een onderscheid gemaakt tussen personele en positionele hulpbronnen (Laumann en Pappi 1976; Helmers et al. 1975; Stokman en Van

den Bos 1992). Personele hulpbronnen verwijzen naar persoonlijke kenmerken van actoren die kunnen worden aangewend om invloed uit te oefenen. Voorbeelden daarvan zijn deskundigheid, charisma en financiële middelen. Positionele hulpbronnen komen voort uit de positie die een actor inneemt ten opzichte van andere actoren. Deze positionele macht wordt bepaald door de institutionele context waarbinnen de machtsrelatie plaatsvindt. Daarmee bepalen institutionele arrangementen de positionele macht van actoren binnen interactieve beleidsprocessen.

Bij het bepalen van de positionele macht van actoren zijn er volgens Stokman en Van den Bos (1992) twee aspecten die de bijzondere aandacht verdienen: toegang en stemmacht. Stemmacht heeft betrekking op het relatieve gewicht dat een actor kan leggen in de besluitvorming (Stokman en Van den Bos 1992: 222). Het element toegang heeft betrekking op een patroon van sociale relaties. Naarmate een actor over meer en intensere contacten beschikt met besluitvormers, nemen ook zijn kansen om invloed uit te oefenen toe. Indien een actor geen mogelijkheden heeft om zich op directe of indirecte wijze toegang te verschaffen tot de besluitvorming, kan hij geen invloed uitoefenen, simpelweg omdat hij geen mogelijkheden heeft om zijn voorkeuren kenbaar te maken. Dit betekent dat wanneer we willen weten op welke wijze verschillende institutionele arrangementen van interactief bestuur de machtsposities van actoren bepalen, we moeten kijken naar de wijze waarop deze arrangementen gevolgen hebben voor de stemmacht en de toegang van actoren in de besluitvorming. In de volgende paragraaf wordt hier uitvoerig bij stilgestaan.

49

Echter, het beschrijven van institutionele arrangementen in termen van stemmacht en toegang is niet voldoende om uitspraken te kunnen doen over de feitelijke invloed van actoren. Zoals Dahl het verwoordt: 'A potential for control is no (...) equivalent for actual control' (Dahl 1957: 465). Om uitspraken te kunnen doen over de wijze waarop institutionele arrangementen van interactief bestuur de invloed van verschillende actoren structureren, moet daarom worden gekeken naar welke actoren feitelijk invloed hebben uitgeoefend in deze processen. Hiervoor is een analyse van de besluitvorming onontbeerlijk.

In dit onderzoek staan controversiële issues centraal in de analyse van de besluitvormingsprocessen. Dat wil zeggen dat de focus ligt op momenten in de besluitvorming waarop de voorkeuren van de betrokken actoren niet met elkaar in overeenstemming waren. Deze momenten kunnen inzicht bieden in de feitelijke invloed van actoren in de besluitvorming. Invloed wordt dan toegekend aan de actoren die erin zijn geslaagd hun voorkeuren te vertalen in controversiële beslissingen.

### **3 Instituties en macht: een analytisch kader**

De basisveronderstelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt is dat uitkomsten van interactieve beleidsprocessen het resultaat zijn van de voorkeuren van de betrokken actoren en de institutionele arrangementen die de interacties tussen deze actoren structureren. Institutionele arrangementen worden hier opgevat als configuraties van formele en informele regels die de interacties tussen beleidsmakers, burgers en andere belanghebbenden structureren (zie ook Ostrom, Gardner en Walker 1994). Daarmee specificeren institutionele arrangementen

de machtsposities die actoren ten opzichte van elkaar innemen. In het navolgende wordt een analytisch kader gepresenteerd waarmee de machtsposities van actoren kunnen worden beschreven door middel van een aantal participatieregels die betrekking hebben op de twee elementen van positionele macht (stemmacht en toegang).

Dit analytisch kader is gebaseerd op de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (1998). Op deze participatieladder worden vijf 'gradaties' van invloed onderscheiden. Zo kan achteraf een indicatie worden gegeven van de invloed die burgers hebben uitgeoefend in vergelijking met de politieke besluitvormers. Daarmee kan deze participatieladder ook worden gebruikt om de bevoegdheden van de participanten binnen een interactieve beleidsarena in kaart te brengen, om zo een indicatie te geven van de stemmacht van de betrokken actoren.

Echter, bevoegdheden alleen zijn een onbetrouwbare indicator voor de stemmacht van actoren. Stel dat ik u laat beslissen wat we vanavond zullen eten door u een keuze te laten maken tussen gebakken aardappeltjes of gekookte piepers. Ondanks het feit dat u de volledige beslissingsmacht hebt, kan worden afgevraagd of uw invloed wel zo groot is. Immers, ik heb al vastgesteld dat aardappelen hoe dan ook op het menu staan vanavond. De stemmacht van actoren wordt dus niet alleen bepaald door de bevoegdheden die zij krijgen in een besluitvormingsproces, maar ook door de mate waarin zij de mogelijkheid krijgen de agenda de bepalen. Om te bepalen in hoeverre participanten binnen een interactieve arena de mogelijkheid hebben invloed uit te oefenen op de agendavorming, moet daarom worden gekeken naar de inhoudelijke openheid van een arena. Dit noem ik het 'invloedsdomein'.

De stemmacht van actoren binnen een interactieve beleidsarena wordt dus bepaald door de bevoegdheden die zij hebben en het invloedsdomein. Naast 'stemmacht' is ook het element 'toegang' van belang om de machtsposities van actoren te bepalen. Daarom zijn uiteindelijke drie typen regels van belang bij het in kaart brengen van de machtsposities van actoren:

- *toegangsregels* bepalen welke actoren mee kunnen doen aan interactieve beleidsprocessen;
- *autoriteitsregels* bepalen welke bevoegdheden de participanten in interactieve beleidsprocessen hebben;
- *domeinregels* bepalen de inhoudelijke openheid van een interactief proces.

#### *Toegangsregels*

Toegangsregels bepalen welke actoren worden toegelaten tot een bepaalde interactieve beleidsarena. Daarmee bepaalt dit regeltype de mate van inclusie van interactieve beleidsprocessen. Dat wil zeggen, de mate waarin alle belanghebbenden een gelijke kans hebben om te participeren. In dit onderzoek wordt er een onderscheid gemaakt tussen vijf verschillende gradaties van inclusie. Indien er sprake is van 'open participatie', hebben alle belanghebbenden de mogelijkheid te participeren. Bij de tweede gradatie van inclusie, 'selectieve participatie', wordt slechts een beperkt aantal belanghebbenden geselecteerd om mee te doen aan een interactieproces. Van 'open corporatisme' is sprake als alleen georganiseerde burgers toegang hebben tot een interactieve beleidsarena.

Bewonersorganisaties functioneren dan als vertegenwoordiger van de bewoners in een wijk. Bij 'professionele participatie' worden alleen professionele partijen, zoals projectontwikkelaars of woningbouwcorporaties, uitgenodigd om te participeren in het interactieproces. Van burgerparticipatie is dan geen sprake meer. Bij de laatste gradatie van inclusie hebben zelf

professionele partijen geen toegang tot de besluitvorming. De ontwikkeling van beleid vindt volledig plaats binnen de traditionele instituties van de representatieve democratie. Vandaar dat deze gradatie van inclusie kan worden bestempeld als 'traditionele besluitvorming'.

#### *Autoriteitsregels*

Autoriteitsregels specificeren de bevoegdheden van participanten in interactieve beleidsprocessen. Om verschillende gradaties in de bevoegdheden van participanten te onderscheiden wordt hier gebruikgemaakt van de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (1998). Participanten hebben de minste bevoegdheden indien ze alleen worden geïnformeerd over beslissingen die in een andere arena worden genomen. De volgende trede op de participatieladder noemen Edelenbos en Monnikhof 'consultatie'. In dit geval krijgen participanten de mogelijkheid hun mening te geven, zonder dat deze mening wordt meegewogen als een formeel advies. Indien er sprake is van 'adviseren', wordt de inbreng van de participanten wel meegewogen als een formeel advies in de besluitvorming. Een trede hoger op de participatieladder krijgen participanten niet alleen een adviserende rol, maar mogen ze ook actief meewerken aan de ontwikkeling van beleid. In dit geval is er volgens Edelenbos en Monnikhof sprake van 'co-productie'. Op de laatste trede van de ladder, 'co-decisie', wordt de besluitvorming volledig overgelaten aan de participanten binnen het interactieve beleidsproces. Politiek en bestuur nemen zonder aanpassingen de resultaten van het interactieproces over (Edelenbos en Monnikhof 1998).

51

#### *Domeinregels*

Om de stemmacht van actoren te bepalen moet niet alleen worden gekeken naar de bevoegdheden die actoren hebben, maar ook naar het invloedsdomein. Het invloedsdomein is het meest beperkt indien alle beslissingen al zijn genomen. In dit geval is er sprake van 'gesloten besluitvorming' en is er geen ruimte meer voor participanten om de besluitvorming te beïnvloeden. Indien er sprake is van 'keuzevrijheid', zijn alle beleidsalternatieven al geformuleerd. Deelnemers krijgen alleen de mogelijkheid een uiteindelijke keuze te maken uit de geformuleerde beleidsalternatieven. Bij de gradatie 'ontwikkelingsruimte' zijn de eerste plannen al geformuleerd. Participanten krijgen de mogelijkheid de plannen verder uit te werken, waarbij ruimte is voor eigen invulling van de eerder genomen beslissingen. 'Vrije beleidsruimte' wil zeggen dat de agenda en randvoorwaarden voor besluitvorming al zijn vastgesteld. Binnen deze randvoorwaarden kunnen deelnemers zelf vorm en inhoud geven aan de besluitvorming. Bij de laatste gradatie van inhoudelijke openheid zijn zelfs de randvoorwaarden nog niet vastgesteld. Er is nog volledige ruimte voor de deelnemers van het interactieproces om hun voorkeuren op de agenda te zetten. In dit geval is er sprake van 'volledige openheid'.

Tabel 1 geeft een overzicht van de drie regeltypen en de daarbij behorende gradaties van positionele macht. Deze regels kunnen worden gebruikt om de institutionele arrangementen van interactief bestuur te beschrijven in termen van de machtsposities van de betrokken actoren. In het navolgende worden twee interactieve ontwikkelingsprocessen geanalyseerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van het bovenstaande kader. Vervolgens wordt vastgesteld welke actoren invloed hebben uitgeoefend in de twee processen. In de laatste paragraaf wordt op basis van deze analyse een antwoord gegeven op de vraag welke institutionele arrangementen

het meest geschikt zijn voor burgers om invloed uit te oefenen op de besluitvorming binnen interactieve ontwikkelingsprocessen.

**Tabel 1 Regelconfiguraties en de positionele macht van burgers**

toegangsregels	autoriteitsregels	domeinregels
open participatie	co-decisie	volledige openheid
selectieve participatie	co-productie	vrije beleidsruimte
open corporatisme	adviseren	ontwikkelingsruimte
professionele participatie	raadplegen	keuzevrijheid
traditionele besluitvorming	informer	gesloten besluitvorming

## 4 Een introductie tot de cases

52

Om een antwoord te formuleren op de centrale vraagstelling zijn twee interactieve ontwikkelingsprocessen geanalyseerd in de gemeenten Nijmegen en Arnhem. De gegevens met betrekking tot deze cases zijn verworven door middel van uitvoerige documentenanalyse en semi-gestructureerde interviews met sleutelrespondenten. Beide interactieprocessen speelden zich af rond de fysieke herinrichting van een woonwijk. Daarbij waren dezelfde typen actoren betrokken: buurtbewoners, woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars et cetera. Toch werden beide interactieprocessen gestructureerd door verschillende institutionele arrangementen. Voordat deze arrangementen worden beschreven, wordt eerst een globale beschrijving gegeven van het verloop van de twee ontwikkelingsprocessen.

### Het Dobbelman-proces in Nijmegen

In de Nijmeegse wijk Bottendaal stond lange tijd de grote zeepfabriek 'de Dobbelman'. Toen de fabriek in 1999 haar deuren sloot, werd het Dobbelman-terrein opgekocht door de gemeente Nijmegen en moest er een nieuw bestemmingsplan komen. Het college van B en W wilde het poppodium Doornroosje vestigen in de oude fabriekshal. Echter, veel bewoners in de wijk zagen de komst van zo'n grootschalige voorziening in hun wijk niet zitten. Er werd een bewonersorganisatie opgericht en het regende protestbrieven bij de gemeente. Met de komst van een nieuwe wethouder leek er een einde te komen aan de patstelling tussen de bewoners en de gemeente. De nieuwe wethouder wilde een interactief planproces starten, waarbij de komst van Doornroosje opnieuw ter discussie werd gesteld. Daartoe werd een plangroep opgericht waarin verschillende partijen participeerden, zoals de bewonersorganisatie, een woningbouwcorporatie en een belangengroep voor senioren.

De plangroep had van het college van B en W de opdracht gekregen drie scenario's voor herontwikkeling te formuleren. Daarbij moest aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Zo moest iedere variant een stedelijke voorziening hebben en moest in ten minste één variant het poppodium Doornroosje zijn opgenomen.

Hoewel de samenwerking aanvankelijk stroef verliep, slaagde de plangroep erin om in april 2001 met een gezamenlijk document naar buiten te komen, waarin vier – in plaats van

drie – ontwikkelingsvarianten waren uitgewerkt. Daarbij adviseerde de plangroep aan het college om te kiezen voor de variant waarin woonfuncties werden gecombineerd met zorgvoorzieningen voor ouderen en mindervaliden (het woon-zorgconcept).

Nadat het college het advies van de plangroep had overgenomen, moesten de plannen verder worden uitgewerkt. Daarvoor werd een nieuwe plangroep in het leven geroepen. Deze nieuwe plangroep bestond uit de leden van de eerste plangroep aangevuld met een projectontwikkelaar en een architect. Vanaf januari 2002 legde de plangroep zich toe op het uitwerken van de plannen en in september van dat jaar was het ontwerpverbouwingsplan klaar.

Buurtbewoners konden in een publieke bijeenkomst reageren op dit bebouwingsplan. Daaruit bleek dat er flinke kritiek was op het bebouwingsplan. Toch wilde de wethouder het plan niet meer veranderen. Daarom besloot de bewonersorganisatie uit het planproces te stappen. Als gevolg daarvan besloot de wethouder om meer tijd en middelen beschikbaar te stellen om een nieuw plan te formuleren. Het resultaat was een plan dat door alle partijen in de plangroep werd ondersteund: het 'masterplan'.

### **De herontwikkeling van de Arnhemse wijk Presikhaaf 1**

Omdat de meeste woningen in de Arnhemse wijk Presikhaaf dateren van vlak na de oorlog, is het woningaanbod aanzienlijk verouderd. In 1998 werd daarom begonnen met een grootscheepse herstructurering van Presikhaaf. In de eerste fase van dit proces stelde de gemeente een ontwikkelingsplan op. Daarvoor werden rondetafelbijeenkomsten georganiseerd met de woningbouwcorporaties en de bewonersorganisaties in de wijk.

Toen het ontwikkelingsplan in 2001 klaar was, kon worden begonnen met de uitwerking van de plannen. Daarvoor werd de wijk Presikhaaf ingedeeld in een aantal deelgebieden. Per deelgebied werd een woningbouwcorporatie verantwoordelijk gesteld voor het uitwerken van de plannen. De gemeente stelde daarvoor een nota van randvoorwaarden op. Nadat de gemeenteraad de randvoorwaarden had vastgesteld en goedgekeurd, kon in 2003 worden begonnen met het ontwikkelen van de stedenbouwkundige programma's van de verschillende deelgebieden. In deze casus wordt alleen de ontwikkeling rond Presikhaaf 1 geanalyseerd.

Om bewoners te betrekken bij het opstellen van het stedenbouwkundige programma voor Presikhaaf 1, riep de verantwoordelijke woningbouwcorporatie een klankbordgroep in het leven waarbinnen een aantal buurtbewoners een adviserende rol kreeg toebedeeld. Om het vertrouwen van de klankbordgroep te winnen besloot de nieuwe projectleider de leden van de klankbordgroep een stedenbouwkundig bureau te laten selecteren. Nadat de woningcorporatie een voorselectie had gehouden, kon de klankbordgroep een keuze maken uit drie stedenbouwkundige bureaus. Het gevolg hiervan was dat de verhoudingen tussen de klankbordgroep, de woningbouwcorporatie en de gemeente verbeterden.

Vanaf dat moment verliep de planontwikkeling vrij voorspoedig en bestond er tussen de verschillende partijen consensus op de hoofdlijnen. In september 2004 was het stedenbouwkundige programma voor Presikhaaf 1 klaar. In december van dat jaar is er een realisatieovereenkomst gesloten, waarin concrete afspraken werden vastgelegd tussen de gemeente en de woningbouwcorporatie over de verdere uitvoering van de plannen. In 2006 wordt begonnen met de sloop en het bouwen van nieuwe woningen.

53

## 5 Institutionele arrangementen

In het voorgaande is een korte beschrijving gegeven van twee interactieve ontwikkelingsprocessen. In deze paragraaf worden de twee processen verder uitgediept. Daarbij worden eerst de verschillende institutionele arrangementen van de twee interactieprocessen beschreven.

### Het Dobbelman-proces

In de eerste fase van het ontwikkelingsproces in de Nijmeegse wijk Bottendaal werd een plangroep in het leven geroepen. De toegangsregels voor deze plangroep waren vrij gesloten. Immers, alleen leden van de bewonersorganisatie konden meedoen aan de vergaderingen in de klankbordgroep. Daarnaast participeerden een vertegenwoordiger van de woningcorporatie en de seniorenraad. Daarmee kunnen de toegangsregels worden getypeerd als 'open corporatisme'. De leden van de plangroep kregen de opdracht drie scenario's te ontwikkelen. Daarmee kunnen de autoriteitsregels worden omschreven als 'co-productie'. Binnen de plangroep bestond een grote mate van inhoudelijke openheid. Het college van B en W had een aantal voorwaarden gesteld, maar deze randvoorwaarden waren in vrij abstracte termen geformuleerd. Daarom kunnen de domeinregels worden gekwalificeerd als 'vrije beleidsruimte'.

In de tweede fase van het proces werd een nieuwe plangroep opgericht. Het institutionele ontwerp van deze plangroep kwam in grote mate overeen met dat van de eerste plangroep. Alleen de domeinregels waren meer beperkt. Immers, in de tweede plangroep moesten de beslissingen van de tweede plangroep verder worden uitgewerkt. Hierdoor kunnen de domeinregels worden aangeduid als 'ontwikkelingsruimte'.

Naast de plangroepen werden ook verschillende publieke bijeenkomsten georganiseerd. Alle belanghebbenden konden deze bijeenkomsten bijwonen, waardoor er sprake was van 'open participatie'. Tijdens deze bijeenkomsten werden de plannen gepresenteerd. Vervolgens konden de deelnemers hun mening geven over de plannen. Daarmee kunnen de autoriteitsregels worden aangeduid als 'consultatie', terwijl de domeinregels kunnen worden getypeerd als 'gesloten besluitvorming'.

### De herontwikkeling van Presikhaaf 1

In de eerste fase van het planproces van Presikhaaf 1 werd een ontwikkelingsplan opgesteld voor de hele wijk Presikhaaf. Daarvoor werden verschillende rondetafelbijeenkomsten georganiseerd, waarin leden van de bewonersorganisatie en de woningcorporaties hun mening konden geven. Hierdoor kunnen de toegangsregels worden getypeerd als 'open corporatisme'. De autoriteitsregels waren vrij beperkt omdat de deelnemers alleen advies konden uitbrengen over de toekomst van Presikhaaf. De domeinregels waren echter erg open aangezien de gemeente nog geen randvoorwaarden had opgesteld.

In de tweede fase van het proces werd een stedenbouwkundig plan opgesteld voor het deelgebied Presikhaaf 1. Daarvoor werden verschillende interactieve arena's ingesteld. De eerste interactieve arena in deze fase was de stuurgroep. Hierin participeerden de wethouder, de raad van bestuur van de woningbouwcorporatie en de projectleiders van de gemeente en de woningbouwcorporatie. Daarmee moeten de toegangsregels worden aangeduid als 'professionele participatie'. In de stuurgroep werden beslissingen genomen voordat ze werden

voorgelegd aan het college van B en W. Daarmee kunnen de autoriteitsregels worden getypeerd als 'co-decisie'. De domeinregels waren echter beperkt omdat de leden van de stuurgroep beslissingen namen over adviezen die waren uitgebracht door de leden van de klankbordgroep. Daarmee kunnen de domeinregels worden beschreven als 'keuzevrijheid'.

Een tweede interactieve arena was de klankbordgroep Presikhaaf 1 (P1). De toegangsregels van de klankbordgroep P1 zijn te typeren als 'selectieve participatie', aangezien slechts een beperkt aantal bewoners toegang kreeg tot de klankbordgroep. De leden van de klankbordgroep adviseerden de stuurgroep over het stedenbouwkundig plan. Hiermee kunnen de domeinregels worden gekwalificeerd als 'ontwikkelingsruimte'. Echter, ten aanzien van één beslissing kregen de leden van de klankbordgroep beslissingsbevoegdheid (co-decisie). Deze beslissing had betrekking op de keuze van de stedenbouwkundige. Nadat de woningbouwcorporatie drie bureaus had geselecteerd, kon de klankbordgroep een uiteindelijke keuze maken. De domeinregels ten aanzien van deze beslissing moeten dus worden beschreven als 'keuzevrijheid'.

Naast de klankbordgroep P1 werden twee andere klankbordgroepen ingesteld, waarin een aantal bewoners advies kon uitbrengen ten aanzien van de sloop en renovatie van de woningen (keuzevrijheid). Hiervoor werd een aantal huurders van de betreffende woningen uitgenodigd (selectieve participatie). Ook werden in Presikhaaf verschillende publieke bijeenkomsten georganiseerd. Deze publieke bijeenkomsten hadden dezelfde institutionele arrangementen als de publieke bijeenkomsten in Bottendaal.

Tabel 2 geeft een overzicht van de verschillende institutionele arrangementen in de ontwikkelingsprocessen in Bottendaal en Presikhaaf.

**Tabel 2 Institutionele arrangementen in de ontwikkelingsprocessen in Bottendaal en Presikhaaf**

proces	toegangsregels	autoriteitsregels	domeinregels
<b>Bottendaal</b>			
plangroep 1	open corporatisme	co-productie	vrije beleidsruimte
plangroep 2	open corporatisme	co-productie	ontwikkelingsruimte
publieke bijeenkomsten	open participatie	informerende/consultatie	gesloten besluitvorming
<b>Presikhaaf</b>			
rondetafelbijeenkomsten	open corporatisme	consultatie	volledige openheid
klankbordgroep P1	selectieve participatie	advies/co-decisie	ontwikkelingsruimte/keuzevrijheid
klankbordgroepen sloopbesluit	selectieve participatie	advies	keuzevrijheid
publieke bijeenkomsten	open participatie	informerende/consultatie	gesloten besluitvorming
stuurgroep	professionele participatie	co-decisie	keuzevrijheid



## 6 Invloed: actoren, voorkeuren en uitkomsten

Nu de institutionele arrangementen van de twee interactieve beleidsprocessen zijn beschreven, wordt in deze paragraaf de vraag gesteld welke actoren hun voorkeuren hebben weten te vertalen in de beslissingen die in de twee planprocessen zijn genomen.

### Besluitvorming in het Dobbelman-proces

In de eerste fase van het ontwikkelingsproces in Bottendaal legden de leden van de plangroep zich toe op het formuleren van een aantal scenario's. Tabel 3 geeft een overzicht van de controversiële beslissingen in de plangroep en de voorkeuren van de betrokken actoren ten aanzien van deze beslissingen.

**Tabel 3 Controversiële beslissingen ten aanzien van het ontwikkelingsplan in Bottendaal; voorkeuren en uitkomsten**

issues	bewonersorga- nissatie	senioren- raad	woning- bouwcorpo- ratie	B en W	beslissing
stedelijke voorziening	Doornroosje niet in Bottendaal kleinschalige voor- zieningen voor kunst en vrije tijd	zorgvoorziening voor ouderen en gehandicapten woningen voor senioren	zorgvoorziening voor ouderen en gehandicapten	Doornroosje in Bot- tendaal of: zorgvoorziening voor psychiatrische patiënten	zorgvoorziening voor ouderen en gehandi- capten zorgvoorziening voor psychiatrische patiën- ten
functioneel model	lage gebouwen, lage bebouwings- dichtheid	woningen voor senioren	veel woningen in sociale sector	combinatie van woningen in sociale en private sector	lage woningen in kern van plangebied, hoge gebouwen alleen aan de rand
keuze sce- nario	scenario 2: cultuur en vrije tijd	scenario 3: zorgvoorziening	scenario 3: zorgvoorziening	scenario 4: Doorn- roosje	scenario 3: zorgvoor- ziening
grenzen van plange- bied	behouden van speeltuin en natuur- tuin	neutraal	neutraal	speeltuin en natuur- tuin onderdeel van ontwikkelingsplan	behouden van speel- tuin en natuurtuin

Uit tabel 3 blijkt dat er een vrij gelijke verdeling was van invloed in de plangroep. De bewonersorganisatie heeft vooral invloed gehad op het feit dat Doornroosje niet in Bottendaal wordt gevestigd. Daarnaast heeft de bewonersorganisatie invloed gehad op het formuleren van het functionele model en de grenzen van het plangebied. Echter, ten aanzien van de uiteindelijke keuze van de ontwikkelingsvariant was de bewonersorganisatie minder invloedrijk. Deze beslissing komt vooral tegemoet aan de voorkeuren van de seniorenraad en de woningbouwcorporatie. Ook het college van B en W heeft invloed gehad op het ontwikkelingsplan voor Bottendaal. Zo besloot het college een dagvoorziening voor psychiatrische patiënten in het plangebied te vestigen, ook al hadden de leden van de bewonersorganisatie aangegeven dat zij geen voorstander waren van een dergelijke voorziening in hun wijk.

In de tweede plangroep werd de gekozen ontwikkelingsvariant verder uitgewerkt. Na een aantal maanden hadden de leden van de plangroep een conceptplan gemaakt. In dit plan stond een aantal opmerkelijke beslissingen, die tegen de afspraken van de vorige plangroep ingingen. In de eerste plaats werden in het nieuwe plan lage en hoge gebouwen afgewisseld, terwijl was afgesproken dat hoge gebouwen alleen aan de rand van het plangebied mochten worden gebouwd. Ook waren de grenzen van het plangebied verplaatst, waardoor de natuurtuin kwam te vervallen. Verder was de omvang van de dagvoorziening voor ouderen en gehandicapten afgenomen.

Hoewel tijdens een publieke bijeenkomst was gebleken dat veel bewoners het niet eens waren met deze beslissingen, wilde de wethouder het plan niet meer veranderen. Pas nadat de bewonersorganisatie uit de plangroep was gestapt, besloot de wethouder meer middelen en tijd vrij te maken om een nieuw plan te ontwikkelen. Tabel 4 geeft een overzicht van de controversiële beslissingen ten aanzien van dit nieuwe plan.

**Tabel 4 Controversiële beslissingen ten aanzien van het stedenbouwkundige plan Bottendaal; voorkeuren en uitkomsten**

issues	bewonersorganisatie	seniorerraad	woningcorporatie	projectontwikkelaar en architect	B en W	beslissing
toegangsregels	ontwikkelande partijen niet in plangroep	neutraal	neutraal	ontwikkelande partijen in plangroep	ontwikkelande partijen in plangroep	ontwikkelande partijen in plangroep
stedelijke voorziening	zorgvoorziening voor senioren	zorgvoorziening voor senioren	woningen voor senioren	minder nadruk op zorgfunctie; meer nadruk op recreatiefunctie	woningen voor senioren	vooral woningen voor senioren; kleinschalige zorgvoorziening voor senioren
functioneel model	hoge gebouwen alleen aan rand van plangebied	neutraal	mix van hoge en lage gebouwen	mix van hoge en lage gebouwen	mix van hoge en lage gebouwen	hoge gebouwen alleen aan rand van plangebied
hoogte van gebouwen	zo weinig mogelijk hoge gebouwen	neutraal	meer hoge gebouwen	meer hoge gebouwen	meer hoge gebouwen	de hoogte van enkele gebouwen is verlaagd
parkeerplaatsen	parkeren ondergronds	neutraal	neutraal	parkeren boven de grond	parkeren boven de grond	parkeren gedeeltelijk ondergronds
grenzen van plangebied	natuurtuin behouden	neutraal	grenzen verleggen voor meer bebouwing	grenzen verleggen voor meer bebouwing	grenzen verleggen voor meer bebouwing	natuurtuin gedeeltelijk behouden

Vooral de ontwikkelende partijen hebben veel invloed gehad op de totstandkoming van het stedenbouwkundig plan in Bottendaal. Zo hebben de projectontwikkelaar en de architect invloed uitgeoefend op de beslissingen ten aanzien van de grenzen van het plangebied, de locatie van parkeerplaatsen, de hoogte van de gebouwen en de toegangsregels van de plangroep. Ook de woningbouwcorporatie heeft invloed gehad. Zo wordt het aantal woningen in de sociale sector uitgebreid. De invloed van de woningbouwcorporatie is vooral ten koste

gegaan van de voorkeuren van de seniorenraad, die liever had gezien dat er een grotere zorgvoorziening voor senioren zou komen. Ook de bewonersorganisatie heeft invloed gehad in de tweede plangroep. Zo hebben de bewoners ervoor gezorgd dat een aantal ideeën van de ontwikkelende partijen niet werd uitgevoerd. Daarbij gaat het vooral om de hoogte en locatie van gebouwen, alsmede de grenzen van het plangebied en de locatie van de parkeerplaatsen.

### Besluitvorming in Presikhaaf 1

Bij het opstellen van het ontwikkelingsplan voor Presikhaaf waren drie partijen betrokken. In tabel 5 wordt een overzicht gegeven van controversiële beslissingen ten aanzien van het ontwikkelingsplan en de voorkeuren van de betrokken partijen ten aanzien van deze beslissingen.

**Tabel 5 Controversiële beslissingen ten aanzien van het ontwikkelingsplan Presikhaaf; voorkeuren en uitkomsten**

issue	bewonersorganisa- tie	woningbouwcor- poratie	gemeente	beslissing
leefbaar- heid	duurzame en sociale voorzieningen oplossen verkeers- en parkeerproblemen voorkomen kloof tussen arm en rijk	neutraal	verbeteren van sociale positie van Presikhaaf heterogene samenstelling van bevolking duurzame en sociale voorzieningen	duurzame en sociale voorzieningen oplossen verkeers- en parkeerproblemen voorkomen kloof tussen arm en rijk
type gebou- wen	betaalbare woningen in zowel sociale als private sector zo weinig mogelijk sloop van woningen	uitbreiding van eigen bezit (meer wonin- gen) meer duurdere woningen	meer dure woningen reductie van aantal woningen in sociale sec- tor reductie van aantal flats	30% betaalbare wonin- gen, 70% duurdere woningen slopen van flatgebouwen en eengezinswoningen
bebou- wings- dichtheid	lagere bebouwingsdicht- heid minder flats reductie massa en volume van gebouwen	verhoging van aantal woningen reductie van aantal flats verhoging van bebouwingsdichtheid	verhoging van aantal woningen reductie van aantal flats verhoging van bebou- wingsdichtheid	verhoging van aantal woningen reductie van aantal flats verhoging van bebou- wingsdichtheid
sociaal pro- gramma	heterogene samenstelling van bevolking meer huishoudens met hoog inkomen	heterogene samenstel- ling van bevolking meer huishoudens met hoog inkomen	heterogene samenstelling van bevolking meer huishoudens met hoog inkomen	heterogene samenstelling van bevolking meer huishoudens met hoog inkomen

De bewonersorganisatie heeft een aantal van haar voorkeuren weten te vertalen in het ontwikkelingsplan. Daarbij gaat het om de beslissingen ten aanzien van de leefbaarheid in de wijk. Echter, deze beslissingen waren niet controversieel, aangezien ook de beleidsmakers van de gemeente dezelfde voorkeuren hadden. Daarnaast werden de beslissingen ten aanzien van de leefbaarheid geformuleerd in zeer abstracte termen. De beslissingen ten aanzien van de bebouwingsdichtheid en het type gebouwen werden echter wel concreet geformuleerd. Opvallend is dat het juist de gemeente en de woningbouwcorporaties zijn geweest die deze

beslissingen hebben beïnvloed. Daarmee kan worden gesteld dat deze partijen de meeste invloed hebben uitgeoefend bij de totstandkoming van het ontwikkelingsplan voor Presikhaaf.

In de tweede fase van het proces werd een stedenbouwkundig plan opgesteld voor Presikhaaf 1. De belangrijkste en controversiële beslissingen worden weergegeven in tabel 6.

**Tabel 6 Controversiële beslissingen ten aanzien van het stedenbouwkundige programma Presikhaaf 1; voorkeuren en uitkomsten**

issue	klankbord-groep P1	project-commissies	gemeente	woningcorporatie	stedenbouwkundige	beslissing
selectie stedenbouwkundig bureau	kandidaat A	X	kandidaat B	kandidaat B	X	kandidaat A
ontwikkelingsvariant	variant stedelijk wonen	X	variant stedelijk wonen	variant stedelijk wonen	neutraal	variant stedelijk wonen
verkeersontsluiting	verdeeld, meerderheid voor oplossing B	X	oplossing A	neutraal	oplossing B	oplossing A
locatie schoolgebouw	verwijderen school uit plan-gebied	X	behouden van school	neutraal	X	behouden van school
hoogte en bouwmassa	laag bouwvolume lage bebouwingsdichtheid	X	lage gebouwen verhogen bebouwingsdichtheid	lage gebouwen verhogen bebouwingsdichtheid	lage gebouwen verhogen bebouwingsdichtheid	er worden 500 nieuwe woningen gebouwd, waardoor bebouwingsdichtheid toeneemt
sloop portiekflats	X	sloop portiekflats	sloop portiekflats	sloop portiekflats	X	sloop portiekflats
sloop eengezinswoningen	X	verdeeld: sommigen voorstander sloop, anderen voorstander renovatie	sloop eengezinswoningen	sloop eengezinswoningen	X	38 woningen worden gesloopt, 20 worden gerenoveerd

X geeft aan dat een actor niet betrokken was bij de besluitvorming.

De klankbordgroep heeft veel invloed gehad bij de keuze van het stedenbouwkundig bureau. Immers, de leden van de klankbordgroep hebben een stedenbouwkundige gekozen die niet de eerste keuze was van de woningbouwcorporatie en de gemeente. Ook de ontwikkelingsvariant komt tegemoet aan de voorkeur van de leden van de klankbordgroep. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat het hier niet om een controversiële beslissing ging. Verder hebben de leden van de klankbordgroep invloed gehad op de beslissingen ten aanzien van de hoogte en de massa van de gebouwen.

Dat wil echter niet zeggen dat de leden van de klankbordgroep invloed hebben gehad op alle beslissingen ten aanzien van het stedenbouwkundige programma. Vooral de beslissing

om de school in het plangebied te handhaven ging rechtstreeks tegen de voorkeur van de klankbordgroep in. Ook ten aanzien van de verkeerssituatie heeft de klankbordgroep niet de meeste invloed gehad. Hoewel er geen overeenstemming bestond tussen de leden van de klankbordgroep ten aanzien van het gewenste model, was een meerderheid in de klankbordgroep voorstander van het voorstel van de stedenbouwkundige. Toch besloot de wethouder te kiezen voor het model dat was ontwikkeld door de gemeentelijke beleidsmakers.

Op basis van deze beslissingen kan worden gesteld dat de klankbordgroep redelijk invloedrijk is geweest bij het opstellen van het stedenbouwkundig plan. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat controversiële beslissingen dikwijls uitpakten in het voordeel van de gemeente. Daarnaast werd de klankbordgroep niet betrokken bij het nemen van alle controversiële beslissingen. Een voorbeeld daarvan is de beslissing ten aanzien van de sloop en renovatie van de woningen in Presikhaaf 1. Deze beslissing werd door de woningbouwcorporatie genomen nadat de leden van de twee andere klankbordgroepen er hun advies over hadden uitgebracht. Het uiteindelijke sloopbesluit is duidelijk een compromis: een deel van de woningen wordt gesloopt, terwijl een ander deel wordt gerenoveerd. De woningbouwcorporatie had echter liever alle eengezinswoningen tegen de vlakte gegooid. Daarmee kan worden geconcludeerd dat de leden van de klankbordgroepen wel degelijk invloed hebben weten uit te oefenen op het sloopbesluit.

60

## **7 Conclusie en discussie**

In deze bijdrage is de vraag gesteld op welke wijze institutionele arrangementen van interactief bestuur de invloed van burgers structureren. Op basis van twee casestudies waarbij acht verschillende institutionele arrangementen en eenentwintig beslissingen werden geanalyseerd, kan een aantal conclusies worden getrokken. In de eerste plaats is gebleken dat er inderdaad verschillen zijn in de mate waarin institutionele arrangementen invloedsmogelijkheden bieden voor burgers. Institutionele arrangementen met open toegangsregels lijken minder kansen te bieden voor het uitoefenen van invloed dan arrangementen met gesloten toegangsregels. Daarmee lijken klankbordgroepen en plangroepen effectievere kanalen voor bewoners om invloed uit te oefenen dan publieke bijeenkomsten. Een reden hiervoor kan worden gevonden in de autoriteitsregels. Naarmate de toegangsregels van een interactieve arena meer gesloten zijn, worden er meer bevoegdheden gegeven aan de deelnemers. Daarmee lijkt de mate van invloed ten koste te gaan van de mate van inclusie.

Een tweede bevinding is dat de autoriteitsregels lijken samen te hangen met de domeinregels. Naarmate het invloedsdomein meer beperkt is, lijken bewoners meer bevoegdheden te krijgen. Zo was er in beide processen alleen sprake van co-decisie indien deelnemers slechts een keuze konden maken tussen een aantal afgebakende alternatieven. Verder lijken autoriteitsregels slechts een beperkte verklaring te bieden voor de invloed van participanten. Zo verschilde de invloed van de leden van de klankbordgroepen niet zo veel van de invloed van de bewonersorganisatie in de tweede plangroep in Bottendaal. Daarnaast moet de invloed van de bewonersorganisatie in Bottendaal vooral worden verklaard doordat zij uit het proces stapte. Dit betekent dat institutionele arrangementen slechts een beperkte verklaring bieden voor de invloed van bewoners. Wat even belangrijk lijkt, is de mate waarin

bewoners erin slagen zich te organiseren in effectieve bewonersorganisaties. Immers, het zijn de bewonersorganisaties die de spil vormen van bewonersparticipatie binnen interactieve ontwikkelingsprocessen. Voor individuele bewoners lijkt interactieve beleidsontwikkeling geen effectieve mogelijkheden te bieden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming.

Deze bevinding lijkt haaks te staan op verschillende normatieve uitgangspunten in de literatuur over interactieve beleidsvoering. Zo worden in de literatuur dikwijls zorgen geuit over het feit dat vaak slechts een beperkt groepje burgers bereid is te participeren in interactieve beleidsprocessen (zie onder andere Van de Peppel en Prummel 2000). Op basis van dit onderzoek kan worden gesteld dat het niet per se een probleem hoeft te zijn dat slechts een beperkt aantal bewoners bereid lijkt te zijn te participeren. Sterker nog, wanneer minder bewoners participeren, lijkt hun invloed toe te nemen. In dit opzicht zijn interactieve beleidsprocessen juist gebaat bij een kleine groep goed georganiseerde burgers. Om te voorkomen dat hiermee alleen sectorale belangen van een kleine participatie-elite doorklinken in de besluitvorming, kunnen naast kleine interactieve arena's ook publieke bijeenkomsten worden georganiseerd waarin een grotere groep belanghebbenden de mogelijkheid krijgt zich uit te spreken over de beslissingen die in de kleine interactieve beleidsarena's zijn genomen.

61

Ten slotte moet een kanttekening worden geplaatst bij dit onderzoek. Zo werd in deze studie de nadruk gelegd op conflictsituaties binnen interactieve besluitvormingsprocessen, terwijl in de literatuur juist vaak de nadruk wordt gelegd op het deliberatieve aspect van dit soort processen. Voorstanders van deliberatieve democratie wijzen op het belang van eerlijke debatten waarin de kracht van de argumenten bepalend is voor de uitkomsten in plaats van machtsverschillen tussen deelnemers (Dryzek 1990). In deze visie zijn voorkeuren van actoren niet statisch, maar worden zij gevormd en veranderd tijdens het deliberatieve proces.

Echter, zelfs de meest fervente voorstander van deliberatieve democratie moet toegeven dat niet alle meningsverschillen kunnen worden opgelost door met elkaar te praten. Zo stellen Knight en Johnson (1994) dat het naïef is te veronderstellen dat mensen het altijd eens zullen worden in een deliberatief proces. Zij vinden dat publieke deliberatie dan ook de meer bescheiden doelstelling moeten hebben om overeenstemming te bereiken over de dimensies waaruit conflicten bestaan. In het verlengde hiervan constateren Goverde en Lako (2005: 238) dat interactieve beleidsvorming dikwijls leidt tot een vorm van onderhandelingsdemocratie, waarbij de 'hakken in het zand' worden gezet. Dit betekent dat deelname aan interactieprocessen dikwijls niet leidt tot een transformatie van de voorkeuren van de betrokken actoren, maar juist tot een consolidatie ervan. Ook in de in dit onderzoek geanalyseerde processen was dit het geval. Hoewel de nadruk op conflict blijk geeft van een enigszins pessimistische houding, kan een dergelijke houding wellicht betere inzichten verschaffen in de interactieve beleidspraktijk, waarin niet alleen deliberatie maar ook politieke strijd aan de orde van de dag is.

## Literatuur

- Arnstein, S.R. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216-224.
- Dahl, R.A. 1957. A critique of the ruling elite model: *The American Political Science Review* 52 (2): 463-469.

- Denters, B. et al. (red.). 2003. *The rise of interactive governance and quasi- markets*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Dryzek, J.S. 1999. *Discursive democracy, politics, policy and political science*. Cambridge: University Press.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.). 1998. *Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in de lokale democratie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.). 2001. *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.
- Goverde, H. en C. Lako. 2005. Hoe innovatief is interactieve beleidsvorming? *Bestuurswetenschappen* (6): 530-550.
- Helmers, H.M. et al. 1975. *Graven naar macht. Op zoek naar de kern van de Nederlandse economie*. Amsterdam: Genneep.
- Klijn, E.H. en J. Edelenbos. 2005. De invloed van organisatorische arrangementen op de uitkomsten van interactieve beleidsvorming. *Bestuurswetenschappen* (4): 281-305.
- Knight, J. en J. Johnson. 1994. Aggregation and deliberation: on the possibility of democratic legitimacy. *Political Theory* 22, (2): 277- 296.
- Kuypers, P. 1973. *Grondbegrippen van de politiek*. Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.
- Laumann, E.O. en F.U. Pappi. 1976. *Networks of collective action. A perspective on community influence systems*. New York: Academic Press.
- Monnikhof, R., J. Edelenbos en A. Krouwel. 2003. Power to the people? Rule configurations and power games in interactive governance. In *The rise of interactive governance and quasi- markets*, red. B. Denters, O. Huisman en P.J. Klok. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Ostrom, E., R. Gardner en J. Walker. 1994. *Rules, games and common- pool resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Peppel, R. van, en M.T. Prummel. 2000. De selectiviteit van interactief beleid. *Bestuurskunde* 9 (1): 15-24.
- Stokman, F.N., en J.M.M. van den Bos. 1992. A two-stage model of policymaking with an empirical test in the U.S. energy policy domain. In *The political consequences of social networks*, red. G. Moore en J.A. Whitt. Greenwich: Research in Politics and Society: 219-253.
- Wille, A. 2001. Politieke participatie en representativiteit in het interactieve beleidsproces. In *Lokale interactieve beleidsvorming*, red. J. Edelenbos en R. Monnikhof. Utrecht: Lemma.

---

**Esther Versluis. 2003. *Enforcement Matters. Enforcement and Compliance of European Directives in Four Member States*. Delft: Eburon.**

In het afgelopen decennium is de Europese Commissie steeds meer aandacht gaan besteden aan de implementatie van het Europese recht op nationaal niveau. Uniforme implementatie zorgt immers voor gelijke condities voor gereguleerden in de lidstaten. Het proefschrift van Versluis onderzoekt in hoeverre hiervan sprake is. De auteur definieert het begrip als het gehele proces van Europese wetgeving – onderverdeeld in transpositie, handhaving en naleving – vanaf het moment dat een richtlijn door de Europese Raad van Ministers is goedgekeurd. In veel andere studies wordt enkel gekeken naar de transpositie (de implementatiedefinitie in de juridische sfeer), wat wellicht een onvolledig en vertekend beeld geeft. Versluis richt zich op de feitelijke werking van Europees beleid, hetgeen in de Nederlandse bestuurskundige wereld nog nauwelijks is onderzocht. Het proefschrift is als verkennende studie van de doorvoering van Europese richtlijnen op nationaal niveau te plaatsen in de europeanisatieliteratuur. Deze literatuur focust op transpositie, terwijl de meer rechtssociologische 'handhavingsliteratuur' zich richt op handhaving en naleving. Het is Versluis gelukt deze twee invalshoeken te integreren.

63

Het proefschrift van Versluis beschrijft de uitkomsten van een onderzoek naar de implementatie van twee Europese richtlijnen in Nederland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Spanje. De twee onderzochte richtlijnen betreffen beide de chemische industrie: de Seveso II-richtlijn, die zich richt op de preventie van zware ongelukken en de beperking van de gevolgen hiervan, en de veiligheidsinformatiebladenrichtlijn, die bedrijven verplicht voor al hun gevaarlijke stoffen een veiligheidsinformatieblad te leveren.

Verschillen in implementatie zijn onderzocht door middel van een literatuurstudie en een empirische studie, die bestond uit een interview en een enquête van de inspectiediensten en de chemische bedrijven. De belangrijkste conclusie is dat handhaving bepaalt wat er van beleid terechtkomt: '*Enforcement Matters!*' Handhavingsverschillen kunnen immers leiden tot oneerlijke concurrentieposities.

Versluis heeft haar gedachten helder uiteengezet en geeft op een gestructureerde en praktijkgerichte wijze een analyse van de Europese regelgeving. Onder ander hierom heeft Versluis met haar proefschrift de Van Poelje Jaarprijs 2003 ontvangen. Er zijn ook enige



kritische noten. Het feit dat de Seveso II-richtlijn nog niet gehandhaafd werd in Duitsland en Spanje ten tijde van het onderzoek, doet enigszins af aan de kracht van de conclusies. In Duitsland zijn er over deze richtlijn geen vragenlijsten ingevuld, bij Spaanse ondernemingen zijn geen interviews afgenomen. Enkele variabelen kunnen voor deze landen niet (volledig) worden ingevuld, zodat er een onvolledig en wellicht onjuist beeld ontstaat.

Een volgende kritische noot betreft de causaliteitsuitwerking. De opgevoerde variabelen in relatie tot de implementatieverschillen worden soms als oorzaak aangemerkt, in andere situaties echter als indicator. Dit speelt bijvoorbeeld bij de duiding van de aanwezigheid van gedetailleerde beoordelingsinstrumenten voor de inspecteurs bij het controleren van een richtlijn. Het lukt Versluis niet hier een sluitend onderscheid in aan te brengen. Dit komt waarschijnlijk door de grote hoeveelheid en de inherente verwevenheid van de gebruikte variabelen. De wezenlijke conclusies van het proefschrift veranderen hierdoor gelukkig niet. Een ander causaliteitsprobleem wordt veroorzaakt doordat Versluis de onafhankelijke en afhankelijke variabelen soms omdraait. Zo wordt gesteld dat wanneer een richtlijn hoger op de politieke agenda komt, er strikter gehandhaafd wordt. Bij de uitwerking van deze variabele echter stelt Versluis dat: 'The media attention should be seen as a result of the insistent enforcement style and uncooperative relationship rather than its explanation' (p. 227). Bij de strikte causaliteitslijnen, aangegeven in het theoretische model, kunnen dan ook vraagtekens worden gezet.

64

Bestudering van de omzetting van Europese richtlijnen in de nationale wetgeving vindt veelvuldig plaats. Esther Versluis geeft in haar proefschrift goed onderbouwd aan dat de naleving juist wordt bepaald door de fase *na* de transpositie: de handhavingsfase. Deze fase verdient meer onderzoek. Versluis geeft een aanzet en haar inzichten kunnen goed dienen als standaard en referentiepunt voor toekomstige studies die ongetwijfeld zullen gaan verschijnen. Ondanks de genoemde kritiekpunten is het proefschrift dan ook zeer geschikt voor onderzoekers die de handhaving van Europese richtlijnen verder willen bestuderen. Versluis doet tevens een aantal voor beleidsmakers nuttige suggesties die de Commissie kan gebruiken om een meer uniforme naleving te bewerkstelligen.

**Drs. Lars Tummers**

---

**M.R. Rutgers. 2005. *Het Gulden Boekje uit de Nederlandse Bestuurskunde* / L.P. van de Spiegel. *Schets der Regeerkunde* (1786). Delft: Eburon.**

*Aan het Volk van Nederland* was de titel die wijlen Pim Fortuyn een van zijn publicaties gaf. De aanhef was ontleend aan een pamflet dat baron Van der Capellen tot den Pol in 1781 schreef. Laatstgenoemde riep daarin de bevolking op het bestuur zelf ter hand te nemen. Hij was een zogenoemde patriot en zette zich af tegen de regenten en de stadhouder. Tot dat andere kamp behoorde Laurens Pieter van de Spiegel. Als raadpensionaris van Holland, adviseur van het staatshoofd, stadhouder Willem V, was hij aanvankelijk bemiddelaar tussen patriotten en prinsgezinden. Gepromoveerd jurist, bestuurlijk ervaren en staatsgezind werd Van de Spiegel evenwel een vooraanstaand Orangistisch leider die op een bepaald moment

ook gearresteerd en opgesloten werd. Hoewel historici over zijn rol verschillend oordelen, is het een feit dat Van de Spiegel in deze roerige periode voorafgaand aan de stichting van de Bataafse Republiek en de inlijving door Frankrijk politiek-maatschappelijk actief was. 'Het is opmerkelijk dat een topbestuurder een inleiding in de bestuurskunde als *De Schets* opstelt in een tijd waarin een burgeroorlog voor de deur staat', stelt Mark Rutgers vast (p. 27), die het document van een inleiding voorzag en de tekst in eigentijds Nederlands omzette.

*Schets der Regeerkunde* uit 1786 was bedoeld voor 'het byzondere onderwys van zekere jonge lieden', dat wil zeggen de kinderen van regenten. Vermoed wordt dat het stuk van oorspronkelijk 36 pagina's voor onderricht aan de latere koning Willem I is gebruikt. Waar het daarmee tot het genre van de zogeheten vorstenspiegel behoort, dringt een vergelijking met *Il Principe* van Machiavelli zich op. Beide publicaties hebben gemeenschappelijk dat zij over regeren als besturen gaan; met 'regenten' wordt immers uiteindelijk niets anders dan bestuurders bedoeld. Legt Machiavelli evenwel de nadruk op het hoe van het handelen van de individuele bestuurder, in *De Schets* is sprake van een gerichtheid op het wat: Met welke onderwerpen heeft het bestuur zich bezig te houden? De uiteenlopende benadering in de beide vorstenspiegels – een machtspolitieke oriëntatie versus een exposé over de inhoud van de 'kerntaken van de overheid' – lijkt samen te hangen met het verschil in bestuurscultuur.

Een aantal elementen valt op als zijnde ook nu nog relevant. Zo onderkent Van de Spiegel verwijzend naar Montesquieu de noodzaak dat macht door macht wordt gecontroleerd: 'De burgerlyke vryheid bestaat, naar mijn oordeel, in de gematigdheid van de magt van de overheid' (p. 48). Bij de behandeling van de 'onderwerpen van het bestuur' noemt de auteur bijvoorbeeld het belang om op de voedselkwaliteit toe te zien (p. 65) en te bewerkstelligen dat bedrijven zorgen voor een combinatie van lage lonen, goede waar en betaalbare prijzen (p. 68). Hier lijkt eerder sprake van een vooruitlopen op de veel latere verzorgingsstaat dan op de negentiende-eeuwse nachtwakersstaat. Onder de noemer 'Overvloed' benadrukt de auteur de betekenis van 'verdraagzaamheid en gematigde vrijheid wat betreft de godsdienst' (p. 70) voor een gezonde economie. Ook heeft hij oog voor de culturele context. Sprekend over de koophandel met de koloniën onderkent hij dat 'de grondregels van het bestuur niet dezelfde kunnen zijn in Azië, als in Afrika of Amerika' (p. 73). Voorts valt op dat Van de Spiegel de elites aan hun verantwoordelijkheid houdt 'burgerlijke deugden' te cultiveren ten aanzien waarvan de regering tot taak heeft ze 'als een eigenschap in de natie te planten' (p. 59). Daarbij gaat het niet alleen om liefde voor het vaderland, maar ook om 'vlijt en goede trouw, (...) spaarzaamheid, medelijden, behulpzaamheid en dergelijke' (p. 59). Middelen tot deze algemene burgerschapskunde zijn onder meer 'de zorg voor de publieke opvoeding (...) door bekwame meesters aan te stellen met een ruime bezoldiging (...) ' (p. 59).

Of hier sprake is van het 'eerste bestuurskundige geschrift in Nederland' (p. 22) is betwistbaar. De gehanteerde criteria – wat bijvoorbeeld te denken van de publicaties van Hugo de Groot – blijven impliciet. Daarmee ontbreekt grond voor Rutgers' kwalificatie dat het document in die hoedanigheid in 1786 relatief laat verscheen. Wel kan worden ingestemd met zijn algemene observatie dat de bestuurskunde hier in vergelijking tot de buurlanden laat op gang kwam door het decentrale karakter van het bestuur in de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën. De wijze waarop Rutgers het historische document toegankelijk heeft gemaakt is voorbeeldig te noemen. Een enkele stilistische anomalie – zo wordt op de pagina's

65

17, 21 (tweemaal), 28 en 46 de term 'neergezet' gebruikt als 'gekaracteriseerd' wordt bedoeld – neemt de lezer daarbij gaarne voor lief.

Peter Hupe

---

**Jaap Woldendorp. 2005. *The Polder Model: From Disease to Miracle? Dutch Neo-corporatism 1965-2000*. Dissertatie VU (promotor J.E. Keman). Amsterdam: Thela Thesis.**

66 Premier Balkenende kan nog lachen, maar het gezicht van FNV-voorzitter Lodewijk de Waal staat op zwaar weer als de foto wordt genomen die prijkt op de omslag van het proefschrift van Jaap Woldendorp. Het tripartiet overleg staat onder druk: 'harde onderhandeling' en 'confrontatie' moeten uitsluitel brengen over belangrijke, voorgenomen hervormingen van het pensioenstelsel. Jacques Schraven, voorzitter van VNO-NCW, kijkt wat neutraal van zich af: de contouren van een breuk tussen kabinet en vakbeweging worden steeds duidelijker. Welke gevolgen hebben de verhoudingen in het tripartiet overleg voor de inhoud van het sociaal-economisch beleid en voor de winst- en verliesrekening van deelnemende partijen? Zijn er trends in deze verhoudingen waarneembaar in de periode 1965-2000 en kunnen we die verhoudingen ook typeren als 'neocorporatistisch'? Deze relevante vragen worden in dit onderzoek beantwoord door middel van een buitengewoon gedetailleerde reconstructie van onderhandelingsprocessen in 35 jaar tripartiet overleg en een internationaal vergelijkende studie.

In de dissertatie staan twee vraagstellingen centraal: 1) biedt de theorie van het neocorporatisme een verklaring voor het verloop en de uitkomsten van het sociaal-economisch beleid in de periode tussen 1965 en 2000; 2) is het beleid effectief geweest wat betreft de agenda's van de deelnemende partijen? Het onderzoek pretendeert niet een nieuw probleem op de onderzoeksagenda te plaatsen – immers, de twee vragen zijn inmiddels uitgebreid onderzocht vanuit sociologisch, economisch en bestuurskundig perspectief. Wel wordt veel ruimte gereserveerd voor de discussie of het 'poldermodel' wel een echt 'model' is en de vraag of het 'poldermodel' ook empirisch kan worden waargenomen in de vorm van een specifieke constellatie van handelingsstrategieën van deelnemende partijen (werkgevers, werknemers en overheid, zowel centraal als decentraal). Dat laatste blijkt niet het geval te zijn. Ook komt de discussie aan de orde of het 'akkoord van Wassenaar' nu wel of niet een waterscheiding heeft betekend in het sociaal-economisch beleid en in de tripartiete verhoudingen. Ook dat laatste lijkt niet het geval te zijn.

Wat het onderzoek voor beleidswetenschappers lezenswaardig, leerzaam en interessant maakt, zijn niet de bovenstaande vragen als zodanig, maar de gekozen theoretische invalshoek en het empirische design. Het 'poldermodel' wordt theoretisch benaderd door te kijken naar het gedrag van de betrokken actoren. Dit betreft een combinatie van vijf mogelijke (sturings)strategieën die de overheid kan volgen in het sociaal-economisch beleid met drie mogelijke onderhandelingsstrategieën van de sociale partners. De overheid kan een neocorporatistische strategie kiezen (faciliteren van onderhandelingen tussen de sociale partners

of deelnemen aan onderhandelingen) of een non-neocorporatistische strategie kiezen (onthouding of juist eenzijdig ingrijpen). Sociale partners kunnen kiezen uit de aan Scharpf ontleende strategieën van conflict, onderhandeling of probleemoplossing. Dit levert in totaal vijftien strategiecombinaties op, hetgeen een grote verrijking betekent ten opzichte van bestaande theorie.

Vervolgens heeft de auteur voor ieder jaar, aan de hand van bronnenonderzoek, nauwkeurig in kaart gebracht welke strategiecombinatie er is opgetreden *aan het begin*, *tijdens* en *aan het einde* van de onderhandelingen. Dat is een prachtige onderzoeksstrategie: het levert in totaal 105 meetmomenten op en een rijkdom aan inzichten. Zo blijken bijvoorbeeld tot mijn verrassing alle strategiecombinaties op te treden, alhoewel met wisselende frequentie: sociale partners houden bijvoorbeeld helemaal niet van probleemoplossing en hebben een sterke neiging tot onderhandeling. Als nauwkeurig naar de chronologie van onderhandelingen wordt gekeken, blijkt er ook geen duidelijke trend waarneembaar in de strategiecombinaties. Dat is ook opmerkelijk: kennelijk is de theorie van het neocorporatisme veel te grof om recht te doen aan het feitelijke gedrag van onderhandelingspartijen.

Ten behoeve van de tweede deelvraag heeft de auteur – als klap op de vuurpijl – ook in kaart gebracht in hoeverre deze strategiecombinaties tot succes hebben geleid: a) op collectief niveau in de vorm van een centraal akkoord waarin partijen een grotere mate van overeenstemming vinden; en b) op het niveau van de deelnemende partijen in de vorm van doelbereiking. Nu is het wat arbitrair om het succes van sociaal-economische onderhandelingen af te meten aan het bereiken van een sociaal akkoord. Daarom is de mate van doelbereiking van de onderhandelende partijen een betere, maar noodzakelijkerwijs beperkte indicator voor succes. Helaas blijkt doelbereiking empirisch niet gerelateerd te zijn aan specifieke strategiecombinaties, zodat onderhandelende partijen niet meer of minder winnen afhankelijk van de gekozen strategie. Redenen hiervoor zouden kunnen zijn dat de auteur een wel erg grove maat voor preferenties hanteert, of dat hij niet controleert voor de extremiteit van de preferentie. Het nulresultaat kan ook een artefact zijn van de door Scharpf voorgestelde indeling in drie strategieën. Hierdoor worden verschillen tussen coöperatieve strategieën (stemmenruil en compromisvorming) niet belicht, terwijl we juist dergelijke strategieën verwachten onder de schaduw van een overheid die dreigt met actieve interventie. Tenslotte kunnen ook coöperatieve onderhandelingen keihard worden gespeeld, terwijl de partijen uiteindelijk allen water bij de wijn zullen doen. Hierdoor kan een coöperatieve strategie ten onrechte als confrontatie zijn aangemerkt. Immers, 'wie het laatst lacht ...' zal de heer De Waal nu wel denken als hij naar de foto op de omslag kijkt.

67

**René Torenvlied**

## Summaries

### **Causes of corruption: a contextual theory, Gjalte de Graaf**

68 The more we know about the causes of corruption, the better we can decide which policy instruments to use to combat corruption. The primary question of this paper is: how can the causes of corruption in Western countries be studied? Here, an overview is presented of the causes of corruption mentioned in the literature using the *kind of causality* of explanations of corruption as an organizing principle. Six groups of theories are distinguished concerning causes of corruption, paying attention to the discourse on corruption control these groups of theories lead to. A primary conclusion is that there are not many studies on actual, individual corruption cases. It seems, therefore, that we need more contextual corruption research; many current studies lack contingency. The overview also makes clear that the theoretical model chosen determines, for a large part, the direction of the proposed solutions. Different causal chains lead to different discourses on corruption prevention and corruption control.

### **Dutch intelligence and policy analysis: a methodological approach, Giliam de Valk**

More and more our society is confronted with intelligence products. To assess their quality, we need to have an understanding of the characteristics of intelligence research. Compared to other disciplines, intelligence research is often at a disadvantage. This disadvantage concerns a more complicated observation process, less cooperation, more data being manipulated, and more data which are missing compared to most other types of research. For a better understanding, research into the biases caused by the mentioned characteristics of intelligence research is necessary. Special attention needs to be paid to differences in the so-called alpha and beta chances. They differ from most other disciplines. The higher alpha chance of intelligence research is needed to warn in time. The lower beta chance is needed in order to not overlook an existing danger. Concerning the interaction with other disciplines, like law, the role of these alpha and beta chances needs to be investigated further. In doing so, a protocol may be established how to deal with the means to suppress the dangers.

### **The distribution of justice, Carolien Klein Haarhuis and Bert Niemeijer**

To make the administration of justice more flexible and efficient, interventions in the distribution of justice are considered. The focus of the debate seems limited to policy instruments related to concentration and economies of scale. Moreover, policy goals lack specification and are hardly considered in connection. In this contribution, we aim to map out the various (sub)goals

and instruments that are relevant to the distribution of justice. Three goals are distinguished: efficiency, quality and accessibility. We build on experiences with distributive issues in the Dutch education and health sectors, in order to break down these goals into more specific criteria and obtain insight in the effectiveness of policy instruments. Even though salient differences exist between these sectors and the administration of justice, the experiences constitute a useful contribution to the debate regarding the distribution of justice. A multi-criteria analysis format seems appropriate for bringing more structure into this debate.

### **The influence of citizens on interactive development processes, Juul Cornips**

In recent years citizens are more and more involved in the development of public policy. In order to structure the participation of citizens temporal institutional arrangements are established. The question is to which extent different institutional arrangements provide effective instruments for citizens for influencing decision making. This study attempts to provide an answer to this question by systematically comparing both the institutional arrangements and the decision making process of two interactive development processes. Institutional arrangements with a low level of inclusion tend to provide more opportunities for citizens to influence decision outcomes. Institutional arrangements that provide access for a large group of stakeholders are less effective instruments for exercising influence, as these arrangements are characterised by either a low level of authority, or a small influence scope. Therefore a dilemma seems to exist between the level of influence and the level of inclusion.

69